Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur

seo economisch onderzoek

Amsterdam, december 2013
In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties[1]

Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur

Prof.dr. Carl Koopmans
Drs. Jurriaan Prins

seo economisch onderzoek

[1] De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - F (+31) 020 525 1686 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO 41.17.44.356 - Postbank 4641100 . KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"De wetenschap dat het goed is"

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2013-60

Samenvatting

Belangrijke onderdelen van wijziging van de Wob conform het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks leiden voor de overheid tot kosten in de orde van grootte van € 50 tot 100 miljoen per jaar, vooral doordat zorg en onderwijs geheel onder de Wob gaan vallen. Er zijn echter ook besparingen mogelijk, bijvoorbeeld als de overheid door meer transparantie zuiniger wordt met uitgaven; de omvang van deze besparingen is onbekend. Belangrijke onderdelen van het wijzigingsvoorstel van BZK leiden tot besparingen van € 0 tot 20 miljoen per jaar, maar kunnen ook extra kosten uitlokken.

In 2012 hebben GroenLinks en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) elk een voorstel voor aanpassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) opgesteld. Het voorstel van GroenLinks bevat onder meer een Informatiecommissaris, het vergroten van de reikwijdte van de Wob naar publiek gefinancierde instellingen en het actief openbaar maken van overheidsinformatie. Het voorstel van het ministerie van BZK creëert onder meer de mogelijkheid om Wob-verzoeken buiten behandeling te laten als er kennelijk sprake is van misbruik. Daarnaast verkent het ministerie een derde variant, waarin geselecteerde onderdelen van het GroenLinks voorstel in gewijzigde vorm zijn opgenomen. In dit onderzoek zijn belangrijke onderdelen van de wijzigingsvoorstellen geanalyseerd. Maatregelen ten aanzien van hergebruik van informatie worden niet meegenomen.

In dit onderzoek worden kosten en baten voor de Nederlandse overheid beschouwd. Dat impliceert dat andere effecten buiten beschouwing blijven. Hierbij valt te denken aan effecten op de kwaliteit van de media, de kosten van bedrijven of de tevredenheid van burgers.

De kosten en baten van maatregelen zijn omgeven door onzekerheid, deels omdat de maatregelen pas in de praktijk concreet worden ingevuld en deels omdat de omvang van de effecten zich moeilijk laat inschatten. Daarom zijn de resultaten van dit onderzoek weergegeven in (vaak flinke) bandbreedtes en in ordes van grootte.

De cijfers zijn berekend op basis van de situatie in 2009 en 2010, volgens een enquête onder ambtenaren. De kosten van het afhandelen van Wob-verzoeken voor de overheid waren in 2009/2010 naar schatting € 56 à 96 miljoen per jaar, inclusief ingediende bezwaren en beroepszaken. Ongeveer twee derde van de Wob verzoeken komt binnen bij de politie; de uitvoeringskosten van deze verzoeken waren € 16 à 27 miljoen per jaar. Het aantal Wob-verzoeken groeit in de tijd. Er lijkt potentieel te zijn voor verdere groei omdat het aantal Wob-verzoeken in Nederland lager ligt dan in andere landen. Niettemin zijn de berekende kosten in Nederland vergeleken met schattingen in andere landen zeer hoog: € 4.800.- behandelingskosten per Wob-verzoek, in andere landen minder dan € 1.000. Dit komt deels door een breder kostenbegrip en door andere rekenveronderstellingen. Het is niet bekend hoe groot de impact van andere mogelijke oorzaken is, zoals een andere aard van Wob-verzoeken of de kwaliteit van het archiefbeheer.

Wijzigingen in de Wob kunnen de kosten van het afhandelen van Wob-verzoeken verlagen of verhogen. Sommige maatregelen hebben daarnaast eigen kosten, zoals het instellen van een

Informatiecommissaris. Er is ook rekening gehouden met interacties tussen maatregelen. Tot slot kan meer transparantie leiden tot lagere overheidsuitgaven als bestuurders en ambtenaren scherpere keuzes maken over uitgaven.

Belangrijke kostenposten van het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks betreffen de uitbreiding van de reikwijdte, de komst van een openbaar register en van een Informatiecommissaris. Daarnaast leveren de maatregelen ook geld op in de vorm van besparingen op uitvoeringskosten en dwangsommen door onder meer bestrijding van misbruik. De totale gekwantificeerde netto uitvoeringskosten van de onderzochte wijzigingen liggen in de orde van grootte van € 50 tot € 100 miljoen per jaar. Daarnaast is er mogelijk een besparing als het voorstel leidt tot meer zuinigheid bij de overheid.

Het voorstel van BZK bevat maatregelen die gericht zijn op het tegengaan van misbruik; het beperken van disproportionele verzoeken en de opschorting van beslistermijnen bij omvangrijke verzoeken. De onderzochte wijzigingen leveren een besparing op van naar schatting € 0 tot 20 miljoen euro per jaar. Er kunnen echter ook extra kosten ontstaan, van gemotiveerde afwijzing van sommige verzoeken en van juridische procedures naar aanleiding daarvan.

Een derde variant gaat uit van een Informatiecommissaris met minder taken; een geleidelijke opbouw van een activiteitenregister en een beperkte uitbreiding van de reikwijdte. De totale uitvoeringskosten van de derde variant zijn geschat op € 5 à 10 miljoen per jaar. Daarnaast is er mogelijk een besparing door meer zuinigheid bij de overheid.

Wijziging van de Wob zal niet automatisch tot andere overheidsuitgaven leiden. Kosten kunnen mogelijk (deels) worden opgevangen binnen de bestaande formatie. Besparingen kunnen leiden tot minder werk bij dezelfde formatie, of kunnen worden gebruikt om een toch al geplande bezuiniging (deels) in te vullen.

Diverse veronderstellingen en uitkomsten in dit rapport roepen vragen op die slechts met vervolgonderzoek kunnen worden beantwoord. Ondanks deze beperkingen is voor het eerst een integrale inschatting gemaakt van de uitvoeringskosten van de Wob en van de kosten en baten van wijzigingen. SEO hoopt hiermee bij te dragen aan een goed geïnformeerde maatschappelijke discussie.

Inhoudsopgave

1 Aanleiding en onderzoeksvragen

In 2012 zijn twee voorstellen gedaan voor wijzigingen van de Wet openbaarheid van Bestuur (Wob). Het ministerie van BZK wil weten wat de financiële gevolgen voor de overheid zijn van belangrijke onderdelen van deze voorstellen en van een derde variant.

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bepaalt het recht op informatie die bij de overheid berust. Deze informatie is altijd openbaar, tenzij de Wob of andere wetgeving bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is om openbaar te maken. Iedereen kan bij de overheid een (Wob)-verzoek indienen om informatie te verkrijgen.

In 2012 hebben GroenLinks en het Ministerie van BZK elk een voorstel voor aanpassing van de Wob opgesteld. Het initiatiefwetsvoorstel[2] van GroenLinks is gericht op meer openbaarheid, onder meer door het creëren van een Informatiecommissaris en het actief beschikbaar maken van overheidsinformatie. Het conceptwetsvoorstel van het ministerie van BZK beoogt onder meer met maatregelen voor oneigenlijke, omvangrijke en disproportionele verzoeken het beslag op de capaciteit van bestuursorganen terug te dringen[3]. Daarnaast verkent het ministerie een derde variant waarin enkele alternatieven voor maatregelen uit het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks zijn opgenomen.

Het ministerie van BZK heeft SEO gevraagd om de effecten en de kosten voor de overheid van belangrijke onderdelen van de drie wijzigingsvoorstellen te onderzoeken. Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak van het onderzoek. In hoofdstuk 3 worden de effecten van onderdelen van de wijzigingsvoorstellen geanalyseerd. Hoofdstuk 4 beschrijft de effecten per wijzigingsvoorstel. Hoofdstuk 5, ten slotte, bevat de conclusies.

2 Kamerstukken II, 2011/12, 33328, nr. 2, 3.
3 www.internetconsultatie.nl/wetaanpassingwob

2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek beperkt zich tot kosten en baten voor de overheid. De uitvoeringskosten van de Wob worden geschat op € 56 tot 96 miljoen per jaar in 2009/2010. Drie wijzigingsvoorstellen bevatten elk diverse maatregelen, waaronder een Informatiecommissaris en de mogelijkheid om informatieverzoeken te weigeren als er kennelijk sprake is van misbruik.

2.1 Scope van het onderzoek

Kosten en baten kunnen vanuit verschillende perspectieven worden bekeken, bijvoorbeeld vanuit burgers, vanuit de overheid of voor Nederland als geheel. In dit onderzoek worden kosten en baten voor de Nederlandse overheid als geheel beschouwd. Dat impliceert dat maatschappelijke effecten buiten de overheid buiten beschouwing blijven (zie Tabel 2.1). Hierbij valt te denken aan effecten op de kwaliteit van de media, de kosten van bedrijven of de tevredenheid van burgers[4]. De effecten op de uitvoeringskosten van de Wob worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Onderzoek naar effecten op andere overheidsuitgaven paste niet binnen het tijdschema waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd.

Tabel 2.1: Het onderzoek beperkt zich tot kosten en besparingen voor de overheid

Effect van wijzing Wob op	Richting	In het onderzoek?	Gekwantificeerd?
Functioneren democratie en media	+ of -	Nee	N.v.t.
Kosten en baten buiten de overheid	+ of -	Nee	N.v.t.
Uitvoeringskosten Wob	+ of -	Ja	Waar mogelijk
Effecten op andere overheidsuitgaven	+ of -	Ja	Nee

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Als uitgangspunt ('nulalternatief') geldt de huidige situatie. Het gaat dus om veranderingen in uitvoeringskosten en andere overheidsuitgaven die voortkomen uit wijzigingen van de Wob. Als projectalternatieven gelden:

- onderdelen van het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks;
- onderdelen van het conceptwetsvoorstel van BZK.
- mogelijke alternatieven voor enkele van deze onderdelen;

Naast kosten en baten wordt ook de praktische haalbaarheid van de alternatieven onderzocht. Daarbij gaat het met name om de vraag of er sprake is van ernstige uitvoeringsproblemen of (zeer) hoge uitvoeringskosten.

De uitvoering van de huidige Wob brengt voor de overheid kosten met zich mee, bijvoorbeeld van de inzet van ambtenaren. Wijzigingen in de Wob kunnen deze kosten verhogen of verlagen.

4 Een andere implicatie van de keuze om kosten voor de gehele overheid in kaart te brengen is dat de kosten worden berekend exclusief BTW; immers, als de overheid BTW betaalt wordt deze tegelijk door de overheid ontvangen.

Kostenverlagingen worden aangeduid als baten van de wijziging, kostenverhogingen als kosten van de wijziging.

De effecten van een wijziging van de Wob strekken zich over meerdere jaren uit, tot aan de volgende (majeure) wetswijziging. In een kosten-batenanalyse worden kosten en baten vaak over meerdere jaren 'gedisconteerd' en opgeteld tot een netto contante waarde. Aangezien moeilijk voorspelbaar is tot wanneer de effecten optreden, worden in dit geval de gemiddelde uitvoeringskosten en baten per jaar bepaald.

De kosten en baten van maatregelen zijn omgeven door onzekerheid. De kosten of kostenbesparingen hangen samen met de concrete invulling van maatregelen en de waarschijnlijkheid dat de maatregelen tot bepaalde effecten zullen leiden. De resultaten van berekeningen zijn om die reden dan ook weergegeven in bandbreedtes, die aangeven binnen welke grenzen de effecten, kosten en baten waarschijnlijk liggen. De daadwerkelijke kosten of kostenbesparingen liggen niet noodzakelijkerwijs in het midden.

Tenslotte, in dit onderzoek staan de kosten en baten van veranderingen van de Wob centraal. Eventuele indirecte effecten op andere wetten en de uitvoering daarvan zijn niet meegenomen.

2.2 Bepaling van kosten en baten

Kosten maatregelen zelf en effecten op kosten afhandeling Wob-verzoeken

De verschillende maatregelen kunnen zowel 'eigen' kosten met zich meebrengen als effecten op de uitvoeringskosten van Wob-verzoeken. Zo zal het instellen van een Informatiecommissaris leiden tot salaris- en huisvestingskosten voor de commissaris en zijn staf. Daarnaast kan een Informatiecommissaris een rol spelen bij 'administratief beroep', waardoor de uitvoeringskosten dalen van de ambtenaren die nu bezwaren tegen Wob-beslissingen behandelen.

Effecten op andere overheidsuitgaven

Openbaarheid van informatie stelt burgers en media in staat om activiteiten van overheden te monitoren. Dit kan leiden tot ander gedrag bij de overheid. Een voorbeeld is het opvragen van declaratiegegevens van bestuurders; het is mogelijk dat dit leidt tot meer zuinigheid bij overheidsuitgaven (zie bijv. Ramkumar, 2008). Een concreet voorbeeld is het schandaal rond declaraties van parlementariërs in het Verenigd Koninkrijk (Leyland, 2009).

Wob-beslissing, bezwaar en beroep

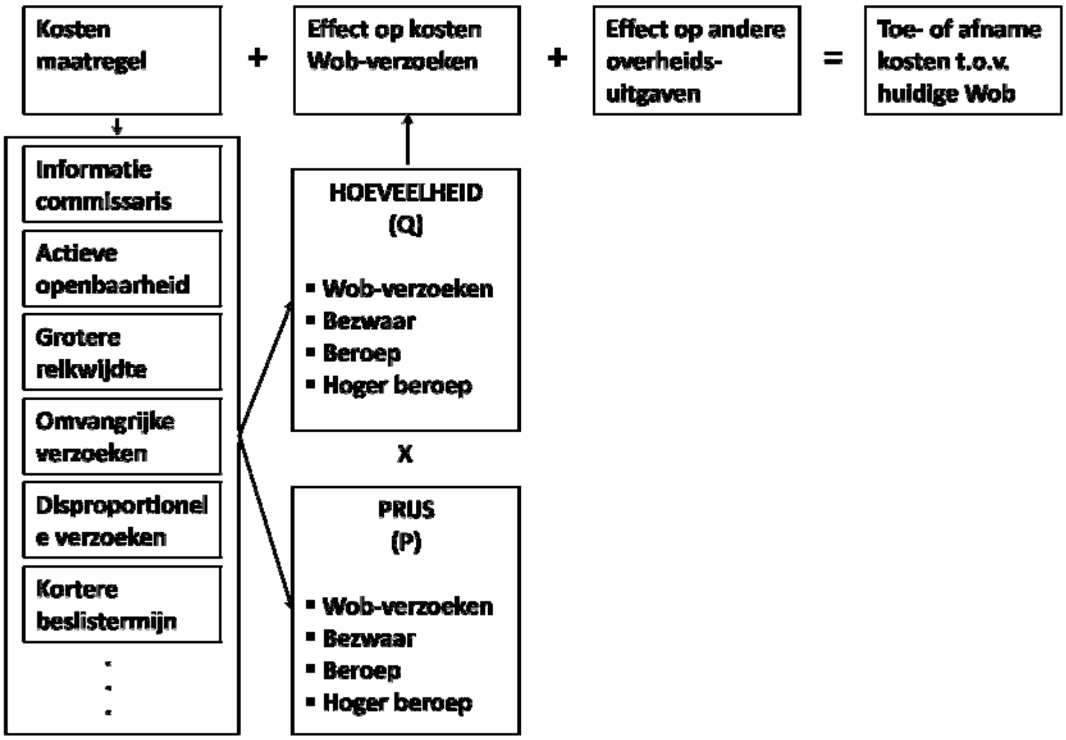
De effecten op de afhandeling van Wob-verzoeken 'slaan neer' in de vier fasen die een Wob-verzoek kan doorlopen: de beslissing op het verzoek, de bezwaarfase, de fase van beroep bij de rechter en van hoger beroep. Elk van deze fasen kent eigen aantallen verzoeken (zaken). Het aantal daalt naarmate verder in het proces wordt gekeken, omdat tegen veel Wob-beslissingen geen bezwaar wordt ingediend, en evenzo omdat later niet altijd een beroep of hoger beroep volgt. Naast de hoeveelheid verzoeken/zaken zijn de gemiddelde kosten per verzoek/zaak van belang. In economisch jargon heeft elke fase een hoeveelheid (Q van quantity) en een prijs (P).

Per fase bestaan de kosten uit een hoeveelheid maal een prijs (P x Q). De totale kosten van afhandeling van Wob-verzoeken zijn dan de optelsom van prijs maal hoeveelheid over de fasen. Veranderingen in de kosten komen voort uit veranderingen in één of meer van de vier hoeveelheden en/of de vier 'prijzen' (zie figuur 2.1).

Interactie tussen wijzigingen

In dit onderzoek zijn eerst de effecten en kosten van elke afzonderlijke wijziging van de Wob ingeschat, alsof deze wijziging de enige is die wordt doorgevoerd. Vervolgens is nagegaan hoe de effecten en kosten van verschillende wijzigingen met elkaar interacteren. Interacties bepalen mede de gezamenlijke effecten en kosten van wijzigingen. Als bijvoorbeeld de reikwijdte van de Wob wordt uitgebreid met grote sectoren als zorg en onderwijs, heeft dat niet alleen invloed op de kosten van afhandeling van Wob-verzoeken, bezwaar en beroep, maar ook op de werklast en kosten van een Informatiecommissaris.

Figuur 2.1: Kosten van maatregelen zelf worden onderscheiden van andere effecten



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Kostenbegrip

Het beantwoorden van Wob-verzoeken kost tijd. Deze tijd omvat alle handelingen die (in Nederland) nodig zijn om een antwoord op een Wob-verzoek te formuleren. Deze werklast kan omgerekend worden in geld. Uitgangspunt van deze omrekening zijn de salariskosten van een ambtenaar plus de integrale kosten van overhead, zoals huisvesting en secretariële ondersteuning.[5]

[5] Handleiding Overheidstarieven 2013

Interviews

Voor dit onderzoek zijn zeven interviews gehouden met experts uit de Wob-praktijk, zowel aan de kant van de indieners van Wob-verzoeken als aan de kant van de ontvangers. De interviews zijn onder meer gebruikt om het bestaande cijfermateriaal over de Wob aan te vullen en te toetsen. Daarnaast geven de interviews inzicht in de mogelijke effecten van de maatregelen uit beide wetsvoorstellen. Een lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in Bijlage A.

2.3 Uitvoeringskosten van Wob-verzoeken

Hoeveel Wob-verzoeken komen er jaarlijks bij overheidsorganen binnen en hoe groot zijn de daarmee samenhangende uitvoeringskosten? Voor de raming van de uitvoeringskosten van Wob-verzoeken is het belangrijkste element de hoeveelheid tijd die ambtenaren kwijt zijn aan het beantwoorden van Wob-verzoeken. Dit blijkt in de praktijk niet goed te worden geregistreerd. Het is daarom lastig om een concrete schatting te geven. De resultaten worden derhalve in bandbreedtes en ordes van grootte weergegeven.

Wob-verzoeken bij politiekorpsen vormen een aparte categorie. Deze verzoeken worden vaak ingediend naar aanleiding van een verkeersovertreding (bijvoorbeeld het opvragen van foto's van flitspalen bij snelheidsovertredingen). Het gemiddelde tijdsbeslag van afhandeling is laag vergeleken met andere overheidsorganisaties. Daarom worden de kosten voor politiekorpsen in dit rapport afzonderlijk behandeld.

Tabel 2.2 laat zien dat de totale kosten van de afhandeling van Wob-verzoeken in 2009/2010 naar schatting € 56 à 96 miljoen per jaar waren, waarvan € 16 à 27 miljoen aan uitvoeringskosten bij politiekorpsen en € 40 à 69 miljoen bij andere overheidsorganen. Het grootste deel van de kosten betrof de beantwoording van Wob-verzoeken en een kleiner deel werd aan bezwaren en beroepszaken besteed. In de navolgende subparagrafen worden de verschillende onderdelen van deze schatting toegelicht.

Groei in de tijd

Uit de uitgevoerde interviews blijkt dat er sprake is van een groei van het aantal Wob-verzoeken in de tijd. Vleugels (2010) geeft aan dat het aantal Wob-verzoeken in Nederland lager ligt dan in andere landen; dit kan wijzen op een potentieel voor verdere groei. Dit onderzoek gaat uit van de tijdsinzet voor afhandeling van Wob-verzoeken in 2009 en 2010, omdat voor deze jaren informatie beschikbaar is over het aantal Wob-verzoeken en de werklast. In de huidige situatie (2013) is het aantal Wob-verzoeken waarschijnlijk hoger, terwijl een verdere stijging niet uitgesloten is. Naast een stijgende trend op lange termijn is er sprake van een sterke groei van het aantal Wob-verzoeken bij de politie, met name rond 'flitspaalboetes'.

Tabel 2.2: Uitvoeringskosten van Wob-verzoeken, bezwaar en beroep geschat op € 56 tot 96 miljoen per jaar in 2009/2010

	Aantal per jaar	Kosten in fte's per jaar	Kosten in miljoenen euro's per jaar
Overheid exclusief politiekorpsen			
verzoeken	8.051	286 à 430	31 à 47
bezwaren	1.049	23 à 46	3 à 5
(hoger) beroepen	483	27 à 69	6 à 17
Totaal overheid exclusief politiekorpsen	**9.584**	**336 à 545**	**40 à 69**
Politiekorpsen			
verzoeken	16.709	125 à 187	13 à 19
bezwaren	334	2 à 3	0,2 à 0,3
(hoger) beroepen	251	9 à 27	3 à 8
Totaal politiekorpsen	**17.294**	**136 à 217**	**16 à 27**
Totaal		**472 à 762**	**56 à 96**

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.3.1 Beantwoording Wob-verzoeken

Er bestaat geen centraal registratiesysteem voor Wob-verzoeken. Overheidsorganen zijn zelf verantwoordelijk voor het registreren en rapporteren over Wob-verzoeken. Tevens dienen zij zelf de personele bezetting voor het behandelen van Wob-verzoeken te organiseren. Dit heeft als gevolg dat de totale uitvoeringskosten van Wob-verzoeken moeilijk zijn te achterhalen.

Een schatting van het aantal Wob-verzoeken staat in het rapport 'Omvangrijke en Oneigenlijke Wob-verzoeken' van Research voor Beleid (2010)[6]. Ook de werklast die nodig is voor het beantwoorden van Wob-verzoeken wordt hierin belicht. Op basis van dit rapport kan worden herleid dat er in de periode 1 januari 2009 t/m 30 juni 2010 circa 37 duizend Wob-verzoeken in ontvangst zijn genomen; ofwel circa 25 duizend per jaar (zie Tabel 2.3).

6 Research voor Beleid (2010) is de beste beschikbare bron, maar kent ook beperkingen. De cijfers zijn gebaseerd op een internetenquête met een respons van 79%, dus 21% heeft niet gerespondeerd (hiervoor is gecorrigeerd met weging, maar er kan sprake zijn van vertekening). Sommige respondenten houden geen systematische registratie van Wob-verzoeken bij en hebben een schatting gegeven.

Tabel 2.3: Meeste Wob-verzoeken bij politiekorpsen

Bestuursorgaan	Gemiddeld aantal verzoeken per orgaan	Aantal bestuursorganen	Totaal aantal Wob-verzoeken per jaar	
Kerndepartementen	91	13	1.187	5%
Uitvoeringsorganisaties	31	29	889	4%
ZBO's	3	82	273	1%
Provincies	13	12	160	1%
Waterschappen	4	26	104	<1%
Gemeenten tot 20.000 inwoners	9	171	1.596	6%
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	12	191	2.292	9%
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	17	42	717	3%
Gemeenten 100.000+ inwoners	32	26	832	3%
Totaal exclusief politiekorpsen	**14**	**592**	**8.051**	**33%**
Politiekorpsen	643	26	16.709	67%
Totaal	**40**	**618**	**24.760**	**100%**

Bron: Research voor Beleid 2010; Berekening SEO Economisch Onderzoek

Verreweg de meeste Wob-verzoeken komen binnen bij politiekorpsen; in totaal 16.709 per jaar, 67% van het totaal aantal verzoeken. Dit zijn voornamelijk Wob-verzoeken die zijn ingediend naar aanleiding van een verkeersboete. Bij kerndepartementen komen jaarlijks zo'n 1.200 verzoeken binnen en bij uitvoeringsorganisaties een kleine 900. Bij alle gemeenten samen komen jaarlijks zo'n vijf en een half duizend Wob-verzoeken binnen. Bij kleine gemeenten ligt het gemiddelde op 9 Wob-verzoeken per jaar. Bij grote gemeenten komen er jaarlijks gemiddeld 32 Wob-verzoeken per jaar binnen.

Werklast

De uitvoeringskosten van Wob-verzoeken zijn voornamelijk arbeidsuren. Sommige overheidsorganen hebben ambtenaren in dienst die zich enkel en alleen bezig houden met het beantwoorden van Wob-verzoeken. Dit is met name het geval bij kerndepartementen en politiekorpsen. Een groot deel van het werk wordt echter uitgevoerd door de ambtenaren die de betreffende dossiers beheren, naast hun reguliere werkzaamheden. Bij andere overheidsorganen vindt de beantwoording volledig plaats naast andere werkzaamheden door ambtenaren die kennis hebben van het dossier.

Een inschatting van de werklast (in fte's of euro's) voor het behandelen van Wob-verzoeken kan worden gemaakt door het aantal Wob-verzoeken te vermenigvuldigen met de hoeveelheid tijd die men kwijt is om het verzoek te beantwoorden. In de enquête van Research voor Beleid (2010) is gevraagd naar de werklast van het beantwoorden van Wob-verzoeken. Om precies te zijn, aan het overheidsorgaan is gevraagd welk deel van de Wob-verzoeken beantwoord kan worden binnen 1 werkdag; van 1 tot 10 werkdagen; van 11 tot 20 werkdagen; 21 tot 40 werkdagen of meer dan 40 werkdagen. De verdeling van de Wob-verzoeken over deze categorieën is te vinden in Tabel 2.4.

Tabel 2.4: Beantwoording van de meeste Wob-verzoeken vergt een werklast van maximaal 10 dagen

Verdeling werkdagen In percentage totaal verzoeken per bestuursorgaan	minder dan 1	1-10	11-20	21-40	meer dan 40	Onbe-kend	Totaal
Kerndepartementen	1%	12%	10%	15%	12%	50%[a)]	100%
Uitvoeringsorganisaties	57%	24%	13%	4%	2%		100%
ZBO's	40%	60%					100%
Provincies	35%	15%	5%	15%	5%	25%	100%
Waterschappen	33%	50%				17%	100%
Gemeenten tot 20.000 inw	57%	36%	7%				100%
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	39%	33%	11%	6%	6%	6%	100%
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	28%	44%	4%	4%		20%	100%
Gemeenten 100.000+ inwoners	23%	52%	6%	2%		17%	100%
Totaal exclusief politiekorpsen	**23%**	**26%**	**9%**	**9%**	**6%**	**28%**	**100%**
Politiekorpsen	89%	7%	1%	2%	0,3%	0,1%	100%
Totaal	**73%**	**12%**	**3%**	**4%**	**2%**	**7%**	**100%**

Bron: Research voor Beleid (2010)

NB De werklast van Wob-verzoeken is in diverse gevallen onbekend. In de kostenberekening is deze categorie naar verhouding verdeeld over de andere werklastcategorieën.

De politiekorpsen ontvangen de meeste Wob-verzoeken; aan het grootste deel daarvan (89%) wordt minder dan 1 werkdag besteed. Bij andere overheidsorganen worden meestal minder dan 10 werkdagen per Wob-verzoek ingezet. Dit verschil is – samen met het grote aantal Wob-verzoeken bij politiekorpsen – reden om de politiekorpsen afzonderlijk te onderzoeken in paragraaf 2.3.3. Omvangrijke Wob-verzoeken (de tijdsbesteding voor het beantwoorden kost meer dan 21 werkdagen) komen relatief vaak voor bij kerndepartementen (27% van de verzoeken) en provincies (20% van de verzoeken).

Tabel 2.4 geeft niet weer hoe snel overheidsorganen Wob-verzoeken beantwoorden. De wettelijke beslistermijn voor het beantwoorden van Wob-verzoeken is 28 dagen, hetgeen verlengd kan worden met nog eens 28 dagen.

Omrekening naar totale werklast en uitvoeringskosten

Tabel 2.5 geeft een inschatting weer van de totale jaarlijkse werklast en uitvoeringskosten per overheidsorgaan. Bij de berekening zijn de volgende aannames gemaakt:

- gemiddelde salarisschaal van ambtenaren: schaal 11 (kostendekkend plus-tarief excl. BTW, zie Handleiding Overheidstarieven 2013);
- 'kleine' Wob-verzoeken (minder dan 1 dag werklast) bij politiekorpsen worden behandeld door administratieve krachten met schaal 9;
- voor de gemiddelde werklast van iedere werklastcategorie in tabel 2.3 is het midden van de categorie genomen;

- een werkdag bestaat uit 7,2 uur en 1 arbeidsjaar (full time equivalent, fte) is gelijk gesteld aan 1372 productieve uren[7];
- gezien de onzekerheden in de cijfers[8] zijn de resultaten weergegeven in een bandbreedte van plus of min 20 procent.

Het uurtarief van een ambtenaar in salarisschaal 11 komt uit op € 80,- per uur (exclusief BTW). In dit uurtarief zijn de integrale kosten van overhead zoals huisvesting en secretariële ondersteuning verrekend.

Tabel 2.5: Beantwoording Wob-verzoeken kostte € 31 tot 47 miljoen per jaar in 2009/2010

	Aantal Wob-verzoeken per jaar	Werklast in fte's per jaar	Kosten in miljoen euro's per jaar
Kerndepartementen	1.187	115 à 173	13 à 19
Uitvoeringsorganisaties	889	22 à 33	2 à 4
ZBO's	273	4 à 6	0 à 1
Provincies	160	7 à 11	1
Waterschappen	104	2 à 2	0
Gemeenten tot 20.000 inw	1.596	22 à 34	2 à 4
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	2.292	78 à 117	9 à 13
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	717	17 à 25	2 à 3
Gemeenten 100.000+ inwoners	832	19 à 29	2 à 3
Totaal exclusief politiekorpsen[9]	**8.051**	**286 à 430**	**31 à 47**

Bron: Berekeningen SEO op basis van Research voor Beleid (2010) en aanvullende veronderstellingen

De totale uitvoeringskosten van Wob-verzoeken voor de gehele overheid exclusief politiekorpsen worden voor 2009/2010 geraamd op 286 à 430 fte per jaar. Omgerekend in euro's gaat het om 31 à 47 miljoen euro per jaar. De meeste kosten vallen – buiten de politiekorpsen - bij de kerndepartementen, circa 13 à 19 miljoen euro per jaar.

De gemiddelde uitvoeringskosten per Wob-verzoek verschillen per overheidsorgaan. Deze kosten zijn het hoogst bij kerndepartementen, afgerond 11.000 tot 16.000 euro per Wob-verzoek (zie Tabel 2.6). Bij ZBO's, waterschappen en kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) zijn de gemiddelde uitvoeringskosten per Wob-verzoek het laagst, namelijk circa € 1.500 tot 2.500 per Wob-verzoek. Voor de overheid als geheel exclusief politiekorpsen kan op basis van Tabel 2.5 worden berekend dat de beantwoording van een Wob-verzoek gemiddeld afgerond vierduizend tot zesduizend euro kost.

7 Handleiding Overheidstarieven 2013.

8 De onzekerheden betreffen het feit dat een steekproef doorgaans niet exact de populatie weergeeft; de keuze om per werklastcategorie het midden in te vullen; en het feit dat de werklast van een deel van de Wob-verzoeken onbekend is.

9 Door afrondingsverschillen komen de totalen niet steeds precies uit op de optelsom van de regels van de tabel. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aantal Wob-verzoeken dat uitkomt op 8051 i.p.v. 8050. Dit afrondingsverschil ontstaat doordat het aantal Wob-verzoeken in deze tabel niet steeds een geheel getal is. De basis zijn aantallen Wob-verzoeken over een periode van anderhalf jaar in Research voor Beleid (2010). Dat zijn wel gehele getallen. In dit rapport worden geschatte aantallen per jaar weergegeven, berekend door het aantal Wob-verzoeken uit Research voor Beleid (2010) met twee derde te vermenigvuldigen.

De gemiddelde uitvoeringskosten per Wob-verzoek zijn hoog in vergelijking tot de gemiddelde uitvoeringskosten van Wob-verzoeken in andere landen. Paragraaf 2.3.4 gaat verder op deze verschillen in.

Tabel 2.6: Gemiddelde uitvoeringskosten 4.000 tot 6.000 euro per Wob-verzoek in 2009/2010, exclusief politiekorpsen

	Gemiddelde uitvoeringskosten per Wob-verzoek in euro's
Kerndepartementen	10.650 à 16.000
Uitvoeringsorganisaties	2.700 à 4.000
ZBO's	1.600 à 2.400
Provincies	5.150 à 7.700
Waterschappen	1.600 à 2.400
Gemeenten tot 20.000 inw	1.550 à 2.300
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	3.750 à 5.600
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	2.550 à 3.800
Gemeenten 100.000+ inwoners	2.550 à 3.800
Totaal exclusief politiekorpsen	**3.900 à 5.850**

Bron: Berekeningen SEO op basis van Research voor Beleid (2010) en aanvullende veronderstellingen. Bedragen afgerond op veelvouden van 50.

2.3.2 Bezwaar en beroep

Op basis van Research voor Beleid (2010) kan worden afgeleid dat het aantal keren dat er bezwaar wordt aangetekend op een besluit (exclusief politiekorpsen) op ruim 1.000 per jaar ligt (zie Tabel 2.7). De daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten komen dan uit op circa 25 à 50 fte per jaar, ofwel 3 à 5 miljoen euro per jaar.

In deze berekening is verondersteld dat de beantwoording van een bezwaar in het gunstigste geval de helft van de uitvoeringskosten van een gemiddeld Wob-verzoek vereist en in het meest ongunstige geval gelijk is aan de uitvoeringskosten van een Wob-verzoek. Achtergrond van deze veronderstelling is dat afwegingen in de bezwaarfase een herhaling zijn van dezelfde afwegingen in de eerdere fase van beslissen over het verzoek. In de bezwaarfase vormt de motivering van het eerdere besluit een basis die al beschikbaar is en de werklast reduceert in vergelijking met de eerdere beslissing. Dit is de motivatie voor de ondergrens waarin sprake is van een halvering van de werklast. In de bovengrens is rekening gehouden met hogere kosten dan deze ondergrens omdat in de bezwaarfase mogelijk een meer diepgaande afweging plaatsvindt dan bij de eerdere beslissing.

Tabel 2.7: Ruim 1000 Wob-bezwaren per jaar in 2009/2010, exclusief politiekorpsen

	Totaal aantal bezwaren per jaar	Uitvoeringskosten bezwaren per jaar	
		Werklast (fte's)	Kosten (miljoen euro's)
Kerndepartementen	154	9 à 19	1,0 à 2,1
Uitvoeringsorganisaties	151	2 à 5	0,3 à 0,5
ZBO's	109	1 à 2	0,1 à 0,2
Provincies	26	1	0,1 à 0,2
Waterschappen	18	0	0
Gemeenten tot 20.000 inw	112	1 à 2	0,1 à 0,2
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	252	5 à 11	0,6 à 1,2
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	86	1 à 2	0,1 à 0,3
Gemeenten 100.000+ inwoners	141	2 à 4	0,2 à 0,4
Totaal exclusief politiekorpsen	**1.049**	**23 à 46**	**3 à 5**

Bron: Berekeningen SEO op basis van Research voor Beleid (2010) en aanvullende veronderstellingen

De kosten voor de overheid van een beroepsprocedure inzake de Wob bestaan uit de kosten voor ambtenaren die betrokken zijn bij de behandeling van het beroep; de kosten van een landsadvocaat en de kosten van rechtbank zelf.

In dit onderzoek is uitgegaan van een minimum van € 10.000 per beroepsprocedure, op basis van richtprijzen voor rechtbanken[10]. Daarbij is uitgegaan van een kostenpost van € 2500 euro voor de rechtbank en circa € 7500 advocaatkosten. Voor de bovengrens is verondersteld dat de kosten per procedure drie maal zo groot zijn, gezien de onzekerheid die bestaat over de kosten van Wob-rechtszaken. Daarnaast is aangenomen dat de kosten voor de inzet van ambtenaren gelijk zijn aan de gemiddelde kosten voor het behandelen van een bezwaar.

De totaal geraamde uitvoeringskosten voor de beroepsprocedures voor de overheid exclusief politiekorpsen staan vermeld in Tabel 2.8**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**. De behandeling van de beroepsprocedures kost jaarlijks naar schatting € 6 à 17 miljoen. De kosten van beroepen zijn inclusief de kosten van hoger beroepen. Hierbij is aangenomen dat één op de twee beroepsprocedures resulteert in één hoger beroepsprocedure. Deze verhouding volgt uit een van de interviews en is geverifieerd aan de hand van publicatiecijfers op de website van de Rechtspraak.[11]

10 Kosten voor rechtbanken uit productgroepprijzen 2011-2013 voor de Rechtbank; Behandeltijden à 1500 minuten uit LAMICIE-model 2008-2010, productgroep 405. Advocaatkosten geraamd op € 300 per uur en dezelfde behandeltijd als een rechtbank.

11 In een van de interviews werd aangegeven dat niet alle zaken worden gepubliceerd. Het betreft dus mogelijk een onderschatting.

Tabel 2.8: Bijna 500 Wob-beroepszaken per jaar in 2009/2010, exclusief politiekorpsen

	Totaal aantal beroepen per jaar	Uitvoeringskosten beroepen per jaar	
		Werklast (fte's)	Kosten (miljoen euro's)
Kerndepartementen	71	7 à 16	1 à 3
Uitvoeringsorganisaties	53	3 à 7	0,6 à 2
ZBO's	82	3 à 9	0,9 à 3
Provincies	12	0,7 à 2	0,2 à 0,4
Waterschappen	0	0 à 0	0 à 0
Gemeenten tot 20.000 inw	0	0 à 0	0 à 0
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	172	9 à 24	2 à 6
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	43	2 à 5	0,5 à 1
Gemeenten 100.000+ inwoners	50	2 à 6	0,6 à 2
Totaal (exclusief politiekorpsen)	**483**	**27 à 69**	**6 à 17**

Bron: Berekeningen SEO op basis van Research voor Beleid (2010) en aanvullende veronderstellingen

2.3.3 Wob-verzoeken bij politiekorpsen

Wob-verzoeken bij politiekorpsen worden vaak ingediend naar aanleiding van een verkeersovertreding. Binnen deze categorie Wob-verzoeken komt 'misbruik' relatief vaak voor, in de zin dat het Wob-verzoek niet primair gericht is op het verkrijgen van informatie, maar op een financiële vergoeding in de vorm van een dwangsom of proceskosten bij niet tijdig beslissen. De politiekorpsen zijn zich bewust van het misbruik en voeren reeds geruime tijd beleid aangaande dergelijke verzoeken door actief bepaalde informatie openbaar te maken (flitsfoto's, ijkrapporten van flitsapparatuur, aanstellingsdossiers van politieambtenaren e.d.).

Tabel 2.9: Uitvoeringskosten Wob-verzoeken bij politiekorpsen € 16 tot 27 miljoen per jaar

	Aantal per jaar	**Kosten in fte's per jaar**	**Kosten in miljoenen euro's per jaar**
Verzoeken	16.709	125 à 187	13 à 19
Bezwaren	334	2 à 3	0,2 à 0,3
Beroepen	251	9 à 27	3 à 8
Totaal politiekorpsen	**17.294**	**136 à 217**	**16 à 27**

Bron: Berekeningen SEO op basis van Research voor Beleid (2010) en aanvullende veronderstellingen

Jaarlijks zijn de geschatte kosten voor het beantwoorden van Wob-verzoeken bij politiekorpsen € 13 à 19 miljoen (zie Tabel 2.9). Dit komt overeen met circa 125 à 187 fte's. Daarnaast zijn er kosten voor het behandelen van bezwaar en beroepsprocedures; samen 11 à 30 fte (ofwel € 3 à 8 miljoen) per jaar. De kosten die vallen bij politiekorpsen zijn ongeveer een kwart van de totale uitvoeringskosten van Wob-verzoeken bij de overheid.

Gezien het totale volume van de Wob-verzoeken bij politiekorpsen - circa twee derde van het totaal aantal Wob-verzoeken - en het feit dat er bij deze verzoeken relatief veel misbruik voorkomt, wordt deze categorie in dit rapport zoveel mogelijk apart beschreven.

2.3.4 Vergelijking met andere landen

Kostenschattingen van 'freedom of information' verzoeken in andere landen laten een gevarieerd beeld zien. Volgens Colquhoun (2010) liggen de kosten in verschillende landen in de orde van grootte van tientallen miljoenen euro's (zie Tabel 2.10). De gemiddelde kosten per Wob-verzoek in onderstaande landen variëren tussen € 400 à 1.300, aanzienlijk lager dan in Nederland waar een Wob-verzoek gemiddeld tussen de € 4.000 à 6.000 kost[12].

Tabel 2.10: In andere landen meer 'freedom of information' verzoeken tegen lagere kosten

	Jaar	Aantal verzoeken	Kosten in miljoen euro's*	Kosten per verzoek in euro's	Verzoeken per inwoner	Duur
Ierland	2009	14.300	8	527	1 : 320	-
Verenigd Koninkrijk	2005	121.000	61	507	1 : 500	7,5 uur
- Local Government[a)]	2005	60.000	29	483		16,4 uur
	2010	198.000	47	237		6,4 uur
- Central Government[b)]	2012	46.000	10	219		6,2 uur
V.S.	2009	557.800	227	407	1 : 550	-
Australië	2008-2009	27.550	17	620	1 : 800	56 uur
Canada	2000-2001	20.800	27	1304	1 : 1650	38 uur
Nederland	2009/20010	8.051	31 à 47	3.851 à 5.838	1 : 2.100	61 uur

Bron: SEO Economisch Onderzoek (Nederland) Colquhoun (2010) (andere landen) [a)]UCL (2011b); [b)]Powell (2012); bewerking SEO Economisch Onderzoek

* in euro's van 2013.

Deze kostenverschillen in beginsel kunnen voortkomen uit meer verzoeken, een groter tijdsbeslag per verzoek en/of hogere kosten per uur. Wat betreft het aantal verzoeken blijkt echter uit Tabel 2.10 dat er in Nederland vergeleken met andere landen minder wordt 'gewobt'. In Ierland bijvoorbeeld is de verhouding één Wob-verzoek per jaar per 320 inwoners. In het Verenigd Koninkrijk en de V.S. is dit 1 op 500 inwoners. De Wob-praktijk in Nederland is vergeleken met deze landen relatief klein: 1 Wob-verzoek per jaar per 2.000 inwoners.

Tabel 2.10 laat ook zien dat het tijdsbeslag per verzoek in Nederland bijna tien maal zo groot is al in het Verenigd Koninkrijk. In Australië heeft het tijdsbeslag echter een vergelijkbare orde van grootte als in Nederland, terwijl Canada een ca. 40% lager tijdsbeslag kent dan Nederland. Mogelijke oorzaken voor een relatief hoog tijdsbeslag in deze studie zijn:

- *Andere wetgeving*. Het is denkbaar dat de wetgeving in Nederland meer zodanige eisen aan de afhandeling stelt dat hieruit meer tijdsbeslag volgt. Of dit het geval is, valt buiten de scope van dit onderzoek.

12 In deze vergelijking zijn voor Nederland de kosten per Wob-verzoek berekend exclusief politiekorpsen, vanwege de specifieke aard van de Wob-verzoeken bij politiekorpsen in Nederland.

- *Andere verzoeken.* Zoals hierboven aangegeven worden in Nederland relatief weinig 'freedom of information' verzoeken. Als de Wob-verzoeken zich in Nederland relatief sterk richten op lastige vragen, terwijl in andere landen daarnaast veel eenvoudige vragen worden gesteld, kan dit leiden tot een hoger gemiddeld tijdsbeslag per verzoek in Nederland. In Nederland wordt veel informatie buiten Wob procedures verstrekt, bijvoorbeeld antwoorden op reguliere vragen van media. Of dergelijke informatieverstrekking dit in andere landen ook buiten 'freedom of information' verzoeken valt, is onduidelijk.
- *Inefficiënties.* In sommige interviews werd gesteld dat Wob-procedures efficiënter zouden kunnen verlopen. Zo zou een beter archiefbeheer en/of de instelling van een openbaar register tot minder tijdsbeslag leiden bij de beantwoording van Wob-verzoeken. In dit verband werd gesproken van "verslonskosten". Bekend is dat er in het Verenigd Koninkrijk speciaal opgeleide Wob-ambtenaren zijn. Ook lijkt de efficiëntie in het Verenigd Koninkrijk te zijn verbeterd: in 2005 lag de gemiddelde behandelingstijd voor niet-landelijk overheidsorganen in 2005 op 16,4 uur (UCL 2011b), maar dit is teruggebracht tot 5 uur en 21 minuten in 2012 (Powell, 2012). Of er in Nederland inderdaad sprake is van inefficiënties en van mogelijke verbeteringen, kon echter binnen de scope van dit onderzoek niet worden vastgesteld.
- *Onvolledige gegevens.* De basis voor de berekening van het tijdsbeslag in Nederland in deze studie is onderzoek van Research voor Beleid (2010). Daarin worden vrij ruime categorieën gehanteerd voor het tijdsbeslag per Wob-verzoek (0 tot 1 werkdag, 1 tot 10 werkdagen, etc.). SEO heeft verondersteld dat het gemiddelde tijdsbeslag binnen elke categorie gelijk is aan het midden van de categorie (bijvoorbeeld bij 1 tot 10 werkdagen is het midden 5,5 werkdagen). Het is mogelijk dat dit gemiddelde in werkelijkheid lager ligt, maar hierover zijn geen gegevens beschikbaar.

Hogere kosten per uur in Nederland kunnen in beginsel voortkomen uit:

- *Hogere ambtenarensalarissen.* Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat salarissen van ambtenaren in Nederland hoger zijn dan in de andere landen in tabel 2.10.
- *Het niveau van de ingezette ambtenaren.* Zo zijn in Powell (2012) de salarisschalen van ambtenaren die zich bezig houden met Wob-verzoeken bekend. Bij verschillende overheidsorganisaties is het Wob-proces gedetailleerd in kaart gebracht, en zo ook de tijd die eraan besteed is en door welke ambtenaar. Voor de Nederlandse situatie zijn echter geen looncijfers bekend van 'Wob-ambtenaren' en is de aanname gemaakt dat ambtenaren die met de Wob te maken hebben in salarisschaal 11 zitten.
- *Ander aantal productieve uren.* In de studie van Powell (2012) is met betrekking tot de centrale overheid in het Verenigd Koninkrijk uitgegaan van 1.620 productieve werkuren per jaar. Het uurtarief (bruto jaarsalaris gedeeld door 1.620) komt daarmee lager uit dan het Nederlandse uurtarief waarin wordt uitgegaan van 1.372 productieve uren in een jaar. Deze 1.372 uur resulteren uit het jaarlijkse aantal uren gecorrigeerd voor feestdagen, vakantiedagen, ziektedagen en aantal indirecte productieve uren.
- *Een breder kostenbegrip.* In Powell (2012) ligt het uurtarief op € 35,- per uur, maar dit tarief houdt geen rekening met de overheadkosten. In deze studie ligt het uurtarief op € 80,- per uur waarvan circa 40% toegeschreven kan worden aan de vaste kosten van overhead. Exclusief overhead is het tarief in deze studie dus ca. € 50,-. Het grootste deel van het verschil in uurtarief tussen € 80 (deze studie) en € 35 (Powell) wordt dus verklaard door het ontbreken van overheadkosten bij Powell.

Het totaalbeeld is dat het vergelijken van kosten in verschillende landen lastig is. De wetgeving, het aantal verzoeken, de aard van de verzoeken en de efficiëntie van afhandeling van verzoeken kunnen verschillen. Uiteenlopende definities en veronderstellingen in de kostenschattingen leiden bovendien tot een weinig transparant beeld.

2.4 Wijzigingsvoorstellen

2.4.1 Initiatiefwetsvoorstel GroenLinks

Het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks beoogt de openbaarheid van informatie te bevorderen. Belangrijke onderdelen van deze 'nieuwe Wob' zijn:

- de Informatiecommissaris. Dit nieuwe instituut behandelt bezwaren van indieners tegen beslissingen op Wob-verzoeken. Ook bevordert de Informatiecommissaris openbaarheid met voorlichting en advisering over de (nieuwe) Wob en monitoring van de openbaarheidspraktijk;
- een verplichting voor overheidsorganen om een elektronisch toegankelijk openbaar register bij te houden van documenten die bij dat orgaan berusten;
- een uitgebreide actieve openbaarmakingsplicht voor overheidsorganen, waarbij diverse soorten documenten in beginsel openbaar moeten worden gemaakt[13];
- een uitbreiding van de reikwijdte van de Wob. Hierdoor gaan instituten als de Tweede Kamer en de Raad van State onder de Wob vallen, maar de rechterlijke macht blijft erbuiten. Ook de 'semipublieke sector' gaat onder de Wob vallen: organisaties met een wettelijke taak, die met publiek geld zijn gefinancierd, of die anderszins een publiek belang dienen;
- het relatief maken van weigeringsgronden. In de huidige Wob bestaan vier gronden voor afwijzing van een Wob-verzoek die niet hoeven te worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid; de zogenaamde 'absolute weigeringsgronden'. Het gaat om de veiligheid van de Staat, de eenheid van de Kroon (met name correspondentie tussen koning en ministers), bescherming van bijzondere persoonsgegevens, en bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn verstrekt. In het voorstel van GroenLinks moeten deze weigeringsgronden wel worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid; het worden dan 'relatieve weigeringsgronden';
- een andere omgang met persoonlijke beleidsopvattingen. De huidige Wob bevat de beperking dat uit stukken opgesteld voor intern beraad geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen. In het initiatiefwetsvoorstel kan openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen alleen dan achterwege gelaten worden, als aan de bescherming van die opvattingen ernstig nadeel wordt toegebracht. Daarmee wordt een extra toets ingevoerd die het moeilijker zal maken om persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken. De regeling voor persoonlijke beleidsopvattingen wordt tevens een relatieve uitzonderingsgrond doordat een afweging moet plaatsvinden tegen het belang van openbaarheid. Daarnaast geldt op grond van het initiatiefwetsvoorstel dat bij vervlechting van persoonlijke beleidsopvattingen met feiten, kansen en risico's die feiten, kansen en risico's tóch worden verstrekt in niet tot de persoon herleidbare vorm en dat daartoe zo nodig een samenvatting wordt gemaakt;

---

13 De Raad voor Openbaar Bestuur (2012) stelt dat het openbaarheidsregime van de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verouderd is omdat het meer gericht is op passieve dan op actieve openbaarheid;

- een elektronische, voor hergebruik geschikte wijze van verstrekken van informatie;
- verkorting van de beslistermijn bij Wob-verzoeken van 4 weken naar 2 weken; en
- afschaffing van dwangsommen bij overschrijding van termijnen met het oog op het verminderen van misbruik van de Wob.
- voorstellen gericht op het voorkomen/tegengaan van misbruik, waaronder het buiten toepassing verklaren van de Wet dwangsom, zodat het (bestuurs)orgaan bij overschrijding van de beslistermijn niet als vanzelf een dwangsom moet betalen.

In overleg met de opdrachtgever is besloten om het hergebruik van informatie buiten het onderzoek te laten, omdat het gebruik van (grote) databestanden met van de overheid afkomstige informatie een onderzoeksterrein op zichzelf is. Daarnaast heeft het ministerie van BZK aangegeven dat de maatregelen over hergebruik uit het initiatiefwetsvoorstel (en uit het conceptwetsvoorstel aanpassing Wob van het Kabinet) aansluiten bij de onlangs herziene EU-richtlijn Hergebruik; en dat deze richtlijn in een afzonderlijk wetgevingstraject zal worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De effecten, kosten en/of kostenbesparingen die voortkomen uit de andere genoemde wijzigingen worden in hoofdstuk 3 geanalyseerd.

2.4.2 Conceptwetsvoorstel BZK

Het conceptwetsvoorstel van BZK is voornamelijk gericht op het buiten behandeling laten van 'onredelijke' Wob-verzoeken en het hanteerbaar maken van omvangrijke Wob-verzoeken. Uit het conceptwetsvoorstel van BZK worden de volgende onderdelen onderzocht:
- het tegengaan van misbruik;
- de inperking van disproportionele verzoeken;
- de opschorting van de beslistermijn bij omvangrijke verzoeken.

Misbruik

Onder misbruik van de Wob kan worden verstaan verzoeken die niet primair als doel hebben het verkrijgen van informatie, maar de overheid in zijn werkzaamheden te willen frustreren of het innen van een financiële vergoeding. Vooral bij de politiekorpsen wordt gewezen op misbruik van de Wob. In bijna alle gevallen betreft het hier Wob-verzoeken naar aanleiding van een verkeersovertreding. Bij gemeenten is er de laatste jaren een stijging te zien van Wob-verzoeken. Een mogelijke oorzaak hiervan is een toename van verzoeken waarbij redelijkerwijs aangenomen mag worden dat het gaat om misbruik van de Wob.

De aard van het misbruik van de Wob ligt vaak in het verkrijgen van een financiële vergoeding bij niet tijdig beslissen, of het innen van een geldbedrag op basis van de Algemene wet bestuursrecht bij het gegrond verklaren van een ingediend bezwaar. De Wob-verzoeken zijn vaak zo geformuleerd dat onbedoelde fouten bij beantwoording snel zijn gemaakt. Dergelijke Wob-verzoeken worden vaak in veelvoud naar verschillende politiekorpsen gestuurd met het idee dat veel van hen het Wob-verzoek niet op de juiste wijze beantwoorden zodat het bezwaar gegrond moet worden verklaard en een geldbedrag moet worden betaald. Jaarlijks gaat het om een bedrag van 50 à 75 duizend euro.

Het conceptwetsvoorstel beoogt "onredelijk gebruik" tegen te gaan door verzoeken met bepaalde kenmerken buiten behandeling te laten. Het gaat met name om:

- verzoeken waarbij de indiener niet meewerkt aan een nadere specificatie van het verzoek;
- verzoeken die kennelijk niet gericht zijn op het verkrijgen van informatie. Andere oogmerken kunnen bijvoorbeeld zijn het innen van een dwangsom of proceskosten, of het desorganiseren of verstoren van de werking van de overheidsdienst[14].

Het conceptwetsvoorstel geeft aan dat diverse aspecten een rol kunnen spelen bij het beoordelen of een verzoek niet gericht is op informatie. Voorbeelden zijn indiening via juridische advies-bureaus die als dienstverlening aanbieden om proceskosten te innen bij Wob-verzoeken; een oncoöperatieve houding van de verzoeker, het expliciet door de verzoeker melden van verloren juridische procedures op een ander terrein (als aanleiding voor het verzoek; het expliciet vermelden van een ander doel dan de openbaarmaking van de gevraagde informatie en de wetenschap dat het verzoek afkomstig is van een ontslagen ambtenaar.
Daarnaast noemt het conceptwetsvoorstel criteria uit de jurisprudentie in het Vereningd Koninkrijk op basis van Duijkersloot en Tappeiner (2010):

a. is het verzoek onderdeel van een 'extended campaign to expose alleged improper or illegal behaviour in the context of evidence tending to indicate that the campaign is not well founded';
b. betreft het verzoek informatie die al is verstrekt aan de verzoeker;
c. suggereert de 'nature and extent' van de correspondentie tussen verzoeker en de overheid 'an obsessive approach to disclosure';
d. is de toon die in de correspondentie wordt gehanteerd 'tendentious and/or haranguing';
e. kan in redelijkheid worden verwacht dat de correspondentie een negatief effect heeft op de 'health and well-being of officers'; en
f. leidt beantwoording van het verzoek waarschijnlijk tot 'substantial and disproportionate financial and administrative burdens.'

De aanwezigheid van meerdere aspecten kan volgens het conceptwetsvoorstel aanleiding zijn om het verzoek af te wijzen.

Disproportionele verzoeken

De inperking van disproportionele verzoeken richt zich op Wob-verzoeken waarbij de inhoud niet in verhouding staat met de hoeveelheid gevraagde informatie. Bijvoorbeeld indien gevraagd wordt om series van documenten over een periode van vijf jaar dan kan het verzoek beperkt worden tot een representatief deel van de gevraagde periode. Hierbij kan men denken aan series van documenten over een bepaald beleidsproces, subsidieaanvragen of bonnetjes.

Opschorting beslistermijn bij omvangrijke verzoeken

De opschorting van beslistermijn houdt in dat overheidsorganen eenzijdig de beslistermijn kunnen opschorten indien zij kunnen beargumenteren dat de behandeling van het Wob-verzoek niet binnen de wettelijke termijn van 28 dagen kan plaatsvinden. Alvorens hiertoe kan worden besloten dient er wel eerst overleg met de verzoeker te hebben plaatsgevonden. Heden is het zo dat de verzoeker toestemming moet verlenen voor het opschorten van de beslistermijn. Indien de verzoeker hier niet mee instemt dan kan een overheidsorgaan noodgedwongen de beslistermijn overschrijden en kan de verzoeker het desbetreffende orgaan in gebreke stellen.

---

[14] In een van de interviews werd hiervan een evident voorbeeld beschreven.

2.4.3 Derde alternatief

Het ministerie van BZK heeft SEO verzocht om ook een derde alternatief door te rekenen. In dit alternatief gaat het om onderstaande wijzigingen in de Wob.

De Informatiecommissaris

Wat betreft de rol van de Informatiecommissaris zijn in het derde alternatief de volgende wijzigingen aan de orde:

- De beslissingsbevoegdheid in administratief beroep wordt vervangen door een adviesbevoegdheid bij de heroverweging in bezwaar door het (bestuurs)orgaan. Die bevoegdheid bestaat in "principiële zaken". Het ministerie van BZK heeft aangegeven dat het hierbij gaat om zaken met een bijzonder karakter die slechts een klein deel vormen van het totaal aantal Wob-bezwaren.
- De vereiste toestemming om bij misbruik een verzoek niet inhoudelijk te behandelen, wordt vervangen door een advies van de Informatiecommissaris, waar gemotiveerd van afgeweken kan worden.
- In plaats van een zelfstandig instituut wordt de Informatiecommissaris wat betreft de bedrijfsvoering aangesloten bij een andere organisatie.

Actieve openbaarmaking

Het register van openbare overheidsinformatie kent in het derde alternatief een ingroeimodel. Het betreft een activiteitenindex naar voorbeeld van advies van de werkgroep Wob voor Commissie Toekomst Overheidscommunicatie[15]. Bij het ontwerpen en invoeren van nieuwe documentensystemen zal rekening moeten worden gehouden met streven naar meer actieve openbaarheid en de elektronische voor hergebruik geschikte wijze van verstrekken.

Uitbreiding reikwijdte

De reikwijdte van de Wob wordt uitgebreid naar de gehele overheid en koepelorganisaties van openbare lichamen (Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen). Dit is een uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie en een inperking van de reikwijdte ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks (want de semi-publieke sector wordt niet meegenomen).

Relatief maken van weigeringsgronden

Van de huidige absolute weigeringsgronden wordt alleen de weigeringsgrond bedrijfs- en febricagegegevens (artikel 10, eerste lid, onder c, Wob) relatief. De andere absolute weigeringsgronden veranderen niet.

2.4.4 Totaalbeeld

Tabel 2.11 laat zien dat de voorstellen van GroenLinks en BZK (voor zover hier onderzocht) niet dezelfde maatregelen bevatten. Wel richten beide voorstellen zich op misbruik, maar op een

15 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/09/20/in-dienst-van-de-democratie-het-rapport-van-de-commissie-toekomst-overheidscommunicatie.html; download 13.

verschillende manier. De derde variant bestaat uit een andere invulling van geselecteerde maatregelen uit het GroenLinks voorstel. De derde variant is in de loop van de tijd veranderd; in dit onderzoek is uitgegaan van de situatie in juni 2013.

Tabel 2.11: De derde variant bevat elementen van het GroenLinks voorstel in gewijzigde vorm

	Groenlinks voorstel	BZK voorstel	Derde variant
Informatiecommissaris	Ja, inclusief administratief beroep	Nee	Ja, Advies in bezwaar bij principiële zaken Bij ander instituut
Actieve openbaarmakingsplicht	Ja	Nee	Nee
Register	Ja	Nee	Activiteitenindex
Uitbreiding reikwijdte	Ja	Nee	Beperkte uitbreiding
Relatief maken absolute weigeringsgronden	Ja	Nee	Eén weigeringsgrond relatief
Persoonlijke beleidsopvattingen anders	Ja	Nee	-
Misbruik bestrijden	Dwangsommen afschaffen	Sommige verzoeken afwijzen	-
Disproportionele verzoeken	-	Deels beantwoorden	-
Omvangrijke verzoeken	-	Opschorten beslistermijn	-

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3 Effecten per maatregel

De instelling van een Informatiecommissaris kost netto € 5 tot 15 miljoen per jaar, maar als deze niet hoeft te beslissen over administratieve beroepen blijven de kosten beperkt tot circa € 5 miljoen per jaar. Een openbaar register kan tot kosten van enkele tientallen miljoenen euro's per jaar leiden, doordat vaker zal moeten worden getoetst of stukken openbaar kunnen worden gemaakt. Het beperken van de beantwoording van disproportionele informatieverzoeken kan € 5 tot 8 miljoen per jaar besparen.

3.1 Informatiecommissaris

Vergelijkbare instituten?

De kosten van een Informatiecommissaris kunnen onder meer worden ingeschat op basis van vergelijkbare instituten in Nederland. In het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks worden de kosten geschat op € 10 miljoen euro per jaar. De basis voor deze schatting zijn de kosten van de Nationale Ombudsman die € 15,7 miljoen per jaar bedragen; en een vergelijking van de zwaarte van de takenpakketten. De Memorie van Toelichting van het initiatiefwetsvoorstel (GroenLinks, 2012) geeft niet aan in hoeverre de taken en kosten van de Informatiecommissaris overeenkomen met of verschillen van de Nationale Ombudsman. Naar de genoemde vergelijking van de zwaarte van takenpakketten is gezocht, maar deze is niet gevonden. Daarom blijft een vergelijking met de Nationale Ombudsman hier achterwege.

De Raad van State (2012) stelt dat het aantal taken dat de Informatiecommissaris moet verrichten, vooral gelet op de omvang daarvan, waarschijnlijk groter is dan dat van de Nationale Ombudsman. Met name de taak van het nemen van besluiten op administratief beroep (Wob-bezwaren) zal volgens de Raad leiden tot een groot beslag op de ambtelijke capaciteit. De Raad adviseert om het takenpakket van de Informatiecommissaris nader te bezien. Deze kanttekeningen geven de indruk dat de Raad van State de kostenschatting van € 10 miljoen per jaar te laag vindt en hogere kosten verwacht dan € 15,7 miljoen per jaar, hoewel de Raad dit niet met zoveel woorden zegt.

Interviews

In de interviews hebben Wob-deskundigen in sommige gevallen indicaties gegeven van de omvang van de staf van de Informatiecommissaris en/of van besparingen die de Informatie-commissaris zou bewerkstelligen voor andere ambtenaren door hun taken over te nemen. Een van de geïnterviewden stelt dat een bureau van zeker 50 à 100 academici/hbo-ers plus ondersteuning nodig is, als de taak van de Informatiecommissaris ook administratieve beroepen omvat[16] en de Informatiecommissaris (dientengevolge) ook procespartij wordt als beroep bij de rechter wordt ingesteld tegen de beslissing in administratief beroep. Dit zou kunnen leiden tot kosten van € 10 à 20 miljoen per jaar. Een andere geïnterviewde schat in dat een Informatie-commissaris duur is en verwacht met een Informatiecommissaris niet meer of minder Wob-

16 Mogelijk zal er vaker administratief beroep worden ingesteld dan er nu bezwaarzaken aanhangig worden gemaakt, omdat men de slagingskans bij een ander instituut hoger inschat

verzoeken. Daarnaast is in een interview gewezen op mogelijke besparingen bij andere overheidsuitgaven, omdat transparantie tot meer zuinigheid kan leiden.

Andere landen

De verantwoordelijkheden van Informatiecommissarissen in andere landen verschillen sterk per land. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de taken van Informatiecommissarissen in diverse landen. Databescherming en additionele taken met betrekking tot milieu-informatie horen soms ook tot het pakket van werkzaamheden. De rol in beroepszaken is meestal beslissend maar soms adviserend. En monitoring van de naleving is soms wel en soms niet een onderdeel van de werkzaamheden.

De situatie in het Verenigd Koninkrijk en Schotland lijkt het meest op het GroenLinks voorstel, afgaande op het aantal overeenkomsten en verschillen in Tabel 3.1. Een belangrijk verschil is echter dat de Informatiecommissarissen in deze landen additionele taken hebben naast bevordering van openbaarheid. Ierland en Australië komen tot op zekere hoogte met het Nederlandse voorstel overeen. Voor de Ierse Informatiecommissaris zijn echter geen kostencijfers gevonden[17]. Overigens kunnen er andere verschillen zijn die niet in de tabel zijn weergegeven. Zo zijn de als (tot op zekere hoogte) vergelijkbaar aangemerkte landen allemaal Angelsaksische landen met een andere rechtsgeschiedenis dan Nederland. Ook het informatiestelsel kan in deze landen anders zijn.

Tabel 3.1: Taken van Informatiecommissarissen verschillen sterk per land

Land	Reikwijdte	Andere taken (selectie)	Rol in beroepszaken	Advisering van	Monitoring van naleving	Advisering wetgeving
Australië	Federale overheid	Privacy	Beslissing	Indieners Overheid	Ja	Ja
Canada	Federale overheid	-	Onderzoek Bemiddeling	-	Nee	Nee
Duitsland	Federale overheid	Databescherming Milieu-informatie	Advies	Overheid	Ja	Nee
India	Gehele overheid	-	Beslissing	-	Nee	Nee
Ierland	Gehele overheid	Ombudsman Milieu-informatie	Beslissing	-	Ja	Nee
Mexico	Federale overheid	Privacy	Onderzoek Beslissing	Indieners Overheid	Ja	Nee
Nederland (voorstel)	**Gehele overheid**	**-**	**Beslissing (administratief beroep)**	**Indieners Overheid**	**Ja**	**Ja**
Schotland	Schotse overheid	Milieu-informatie	Beslissing	Indieners Overheid	Ja	Ja
Slovenië	Gehele overheid	Databescherming	Beslissing	-	Nee	Ja
Zwitserland	Federale overheid	Databescherming	Bemiddeling Aanbevelingen	Indieners	Nee	Ja
Verenigd Koninkrijk	Gehele overheid	Databescherming Milieu-informatie	Advies/ Beslissing	Indieners Overheid	Ja	Ja

Bronnen: Nederland: SEO o.b.v. GroenLinks (2012). Andere landen: Holsen and Pasquier (2012)

17 Het jaarverslag van de Ierse Informatiecommissaris bevat geen kostencijfers.

Enkele andere landen die zijn bekeken leveren weinig relevante kosteninformatie op. Naast de landen in tabel 3.1 is Noorwegen beschouwd, omdat dit land naar verluidt een zeer open informatiestelsel heeft en daarom aanknopingspunten zou kunnen bieden voor een beoordeling van het GroenLinks voorstel. De taak van de Informatiecommissaris wordt in Noorwegen vervuld door de parlementaire ombudsman. Uit zijn jaarverslag blijkt dat hij een breed takenpakket heeft en dat slecht een beperkt deel van de behandelde klachten 'freedom of information' betreft (Sivilombudsmannen, 2012, p. 32-36).

In het vervolg van deze analyse wordt de aandacht daarom gericht op de kosten in het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Australië. Dit gezien de overeenkomsten met Nederland en de beschikbaarheid van kosteninformatie. Voor andere aspecten dan kosten kunnen ook andere landen relevant zijn.

Tabel 3.2 laat zien welke kosten zouden resulteren als de kosten van de Informatie-commissarissen van het Verenigd Koninkrijk en Scotland worden omgerekend naar kosten in Nederland. De basis wordt gevormd door cijfers uit jaarverslagen van Informatiecommissarissen. Bij de omrekening vormt resp. het aantal inwoners en het aantal zaken dat de instituten behandelen de basis[18]. De gedachte hierachter is dat het aantal zaken de belangrijkste kostendrijver is voor behandeling van bezwaren en beroepen, terwijl het aantal inwoners sterke invloed heeft op de kosten van andere activiteiten. Impliciete (en in beginsel aanvechtbare) aannames in deze berekening zijn:

- (berekening o.b.v. inwoners) Het aantal zaken en andere kosten zijn evenredig met het aantal inwoners;
- (berekening o.b.v. zaken) De kosten worden met name bepaald door het aantal bezwaar- of beroepszaken;
- Voor de kosten per zaak maakt het geen verschil of deze zaken de federale overheid betreffen of andere overheden;
- De kosten van afhandeling van een bezwaar in Nederland zijn (ongeveer) gelijk aan de kosten van het afhandelen van een beroep in het Verenigd Koninkrijk en Schotland. Gezien de verschillende rechtssystemen is dit twijfelachtig.

18 Bij het aantal zaken is uitgegaan van de huidige Wob. Andere wijzigingen in het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks, met name de vergroting van de reikwijdte van de Wob, kunnen het aantal zaken doen toenemen.

Tabel 3.2: Het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Australië geven een indruk van de mogelijke kosten van een Informatiecommissaris in Nederland

Land/soort instituut	Reikwijdte	Andere taken (selectie)	Inwoners	Aantal beroepen (of bezwaren) per jaar	Kosten (miljoen euro per jaar)
Verenigd Koninkrijk					
Information Commissioner	Federale overheid	Privacy	63,0	4313	23,0
Omgerekend naar Nederland o.b.v. inwoners	Nationale overheid	Privacy	16,7	1145	6,1
Omgerekend naar Nederland o.b.v. aantal zaken	Nationale overheid	Privacy	16,7	1189	11,0
Information Commissioner, alleen beroepszaken FOI	Federale overheid	N.v.t.	63,0	4313	5,8
Omgerekend naar Nederland o.b.v. aantal zaken	Nationale overheid	N.v.t.	16,7	1189	2,8
Schotland					
Information Commissioner	Nationale overheid	Milieu-informatie	5,1	642	2,0
Omgerekend naar Nederland o.b.v. Inwoners	Nationale overheid	Milieu-informatie	16,7	2122	6,8
Omgerekend naar Nederland o.b.v. aantal zaken	Nationale overheid	Milieu-informatie	16,7	1189	3,8
Australië					
Information Commissioner, FOI taken	Nationale overheid	Geen*	22,0	253	4,6*
Omgerekend naar Nederland o.b.v. Inwoners	Nationale overheid	Geen*	16,7	192	3,5*
Omgerekend naar Nederland o.b.v. aantal zaken	Nationale overheid	Geen*	16,7	1189	21,6*

* Alleen de kosten van taken m.b.t. 'Freedom of information' taken zijn weergegeven.

Bronnen: Jaarverslagen Information Commissioners (aantallen bezwaren, kosten); Tabel 3.1 (taken, reikwijdte); Wikipedia (inwoners); www.wisselkoersen.nl; berekeningen SEO

De geschatte kosten van een Informatiecommissaris in Nederland komen op basis van het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Australië uit op € 2,8 tot 21,6 miljoen per jaar, maar de ondergrens van deze bandbreedte is waarschijnlijk te laag en de bovengrens te hoog. De kosten van afhandeling van 'freedom of information' klachten in het Verenigd Koninkrijk zouden op basis van het aantal Wob-bezwaren in Nederland ca. € 2,8 miljoen per jaar bedragen. Hierbij moet echter worden aangetekend dat het in het Verenigd Koninkrijk vooral gaat om adviezen over klachten (waarin overigens ook bindende juridische stappen kunnen zijn opgenomen)[19] terwijl het in Nederland om formele beslissingen gaat. Dit impliceert dat de kosten in Nederland hoger kunnen uitvallen. De hoogste schatting in de bandbreedte (€ 21,6 miljoen per jaar op basis van Australië) is gebaseerd op een extrapolatie van 253 klachten per jaar in Australië naar 1189 bezwaren per jaar in Nederland; daarbij worden ook de kosten van niet klachtengerelateerde 'freedom of information' taken (bijvoorbeeld voorlichting en advies) mee geëxtrapoleerd op basis van het aantal klachten. Dit kan tot een overschatting leiden. Meer in het algemeen is het de vraag in hoeverre de klachten in deze landen vergelijkbaar zijn met bezwaren in Nederland.

19 Klachten die niet in behandeling zijn genomen (en dus weinig tijd kosten) zijn in de berekeningen niet meegeteld. Klachten die wel in behandeling zijn genomen kunnen echter in een aantal gevallen minder tijd kosten zijn dan Wob-bezwaren in Nederland.

Besparingen bij afhandeling Wob-bezwaren en -beroepen

De komst van een Informatiecommissaris kan leiden tot kostenbesparingen bij de afhandeling van Wob-bezwaren, als de beslissingen over bezwaren worden vervangen door administratief beroep bij de Informatiecommissaris. Het is dan de vraag hoeveel tijdsinzet van andere ambtenaren nodig is in de bezwaarfase. En of er gevolgen zijn voor de navolgende beroepsfasen.

De oordelen van geïnterviewde deskundigen over de effecten in de bezwaarfase lopen uiteen. Een geïnterviewde meent dat de vervanging van de behandeling van bezwaren door administratief beroep bij de Informatiecommissaris geen besparingen meebrengt voor andere ambtenaren, omdat hiermee de beroepsfase 'naar voren wordt gehaald'. Een andere geïnterviewde verwacht wel flinke besparingen, waardoor in totaal (inclusief de kosten van de Informatiecommissaris zelf) quitte wordt gespeeld dan wel een netto besparing wordt bereikt. Een derde geïnterviewde verwacht bij andere ambtenaren dan de Informatiecommissaris in de bezwaarfase een besparing van driekwart van hun inzet. Meerdere geïnterviewden verwachten dat de inzet van de Informatiecommissaris in de bezwaarfase leidt tot minder beroepszaken.

De totale huidige kosten van afhandeling van Wob-bezwaren worden in hoofdstuk 2 geraamd op € 3,2 à 5,5 miljoen per jaar (berekend op basis van tabel 2.2). Het lijkt redelijk om te veronderstellen dat een deel van deze uitvoeringskosten ook moet worden gemaakt als de Informatiecommissaris bezwaren behandelt, bijvoorbeeld omdat de Informatiecommissaris gegevens zal opvragen bij overheidsorganen en mogelijk ook vragen zal stellen over de motivatie van beslissingen over Wob-verzoeken. SEO neemt aan dat de overheidsorganen in de bezwaarfase een besparing tussen 25 en 75% realiseren, hetgeen neerkomt op € ¾ à 4 miljoen per jaar.

Daarnaast zijn er mogelijk besparingen op beroepszaken, door een kleiner aantal. Een redelijke inschatting lijkt dat deze besparingen 20 tot 50% zijn. De totale kosten van beroepszaken zijn in hoofdstuk 2 geraamd op € 9 à 25 miljoen; de besparing op beroepszaken zou dan uitkomen op € 1 à 12½ miljoen per jaar. Daarnaast is het mogelijk dat bestuursorganen bij de rechter in beroep gaan tegen het oordeel van de Informatiecommissaris. De mate waarin dit het geval zal zijn is moeilijk in te schatten. Daarom zijn deze mogelijke kosten niet meegenomen in dit onderzoek.

Opgeteld en afgerond raamt SEO de totale besparingen die door de komst van een Informatiecommissaris optreden bij bezwaar en beroep - bij ambtenaren buiten de Informatiecommissaris en zijn staf - op € 2 tot 16 miljoen per jaar. Deze grote bandbreedte komt overeen met de verschillende beelden die uit de interviews naar voren komen.

Besparingen bij andere overheidsuitgaven

De Informatiecommissaris bevordert transparantie bij de overheid. Het is mogelijk dat meer transparantie leidt tot meer zuinigheid. Over de omvang van de financiële besparingen die dit zou kunnen opleveren is in dit onderzoek geen informatie aangetroffen.

Totaalbeeld: schatting van kosten en besparingen

De discussie over vergelijkbare instituten in Nederland suggereert kosten in de orde van grootte van € 10 tot 20 miljoen per jaar; in een van de interviews komt ook een bedrag van € 10 tot 20 miljoen naar voren. Ook komt naar voren dat het grootste deel van deze kosten wordt bepaald door het behandelen van bezwaren[20]. De kosten van Informatiecommissarissen in het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Australië liggen omgerekend naar Nederland – en rekening houdend met tussen landen en beperkingen van de berekeningen – waarschijnlijk tussen € 5 en 15 miljoen per jaar. Daarnaast zijn er geschatte besparingen van € 2 tot 16 miljoen per jaar bij andere overheidsorganen als de Informatiecommissaris beslist over bezwaren.

Deze tamelijk diverse informatie overziend komt SEO tot een schatting van de kosten van de Informatiecommissaris conform het GroenLinks voorstel van € 5 tot 20 miljoen per jaar. Rekening houdend met besparingen bij bezwaarprocedures voor andere overheidsorganen liggen de netto kosten waarschijnlijk tussen € 5 en 15 miljoen per jaar – want als de Informatiecommissaris veel tijd besteedt aan administratieve beroepen en daardoor een groot en duur instituut van € 15 tot 20 miljoen vormt, zijn waarschijnlijk ook de besparingen bij andere overheidsorganen substantieel. Daarnaast lokt de Informatiecommissaris door het bevorderen van transparantie mogelijk meer zuinigheid en daarmee kostenbesparingen uit bij de overheid; de omvang van dit effect is onbekend.

Alternatieve invulling

In het in hoofdstuk 2 beschreven derde alternatief krijgt de Informatiecommissaris in de geen beslissingsbevoegdheid in administratief beroep maar een adviesbevoegdheid bij de heroverweging in bezwaar van “principiële zaken” door het overheidsorgaan. Hierbij is van belang wie bepaalt welke zaken principieel zijn. Ervan uitgaande dat alleen het bestuursorgaan een zaak kan aandragen en het mede daardoor slechts om daadwerkelijk bijzondere zaken gaat, veronderstelt SEO dat het 2½ tot 10% betreft van het totaal aantal Wob-bezwaren. Gezien het bijzondere karakter van de zaken zal het tijdsbeslag per zaak voor de Informatiecommissaris naar verwachting hoger liggen dan het gemiddelde tijdsbeslag van een Wob-bezwaar. De verandering van beslissing naar advies heeft naar verwachting geen grote impact, omdat de Informatiecommissaris zich ook bij een advies in de zaak moet verdiepen en keuzes moet maken. Per saldo schat SEO dat het tijdsbeslag en de kosten van bezwaren voor de Informatiecommissaris 5 à 20% bedragen van het tijdsbeslag en de kosten als de Informatiecommissaris beslist over alle bezwaren. Rekening houdend met andere taken dan bezwaren liggen de kosten van de Informatiecommissaris dan waarschijnlijk rond € 5 miljoen per jaar, de ondergrens van de eerder aangegeven bandbreedte. Gezien het beperkte aantal zaken waar de Informatiecommissaris zich over buigt zijn de besparingen bij andere ambtenaren vermoedelijk beperkt.

Een tweede wijziging is dat de vereiste toestemming om bij misbruik een verzoek niet inhoudelijk te behandelen, wordt vervangen door een advies van de Informatiecommissaris, waar

[20] Ook kunnen er uitvoeringsproblemen optreden als de Informatiecommissaris zaken in administratief beroep moet behandelen binnen een beperkte termijn. Binnen die termijn moet de Informatiecommissaris alle stukken eerst binnen krijgen, misschien partijen nog horen en een beslissing op basis van een volledige heroverweging nemen.

gemotiveerd van afgeweken kan worden. Hiervan mogen geen grote effecten op de kosten van de Informatiecommissaris worden verwacht, omdat deze zich ook bij advisering in de zaak moet verdiepen en keuzes moet maken. Mogelijk ontstaan beperkte extra kosten als overheidsorganen afwijken van het advies en tijd moeten besteden om dit te motiveren.

Een derde onderdeel van de alternatieve invulling houdt in dat de Informatiecommissaris wat betreft de bedrijfsvoering wordt aangesloten bij een andere organisatie (bijv. de Nationale Ombudsman). Over de kostenbesparingen die hieruit zouden kunnen voortkomen is geen informatie gevonden. Dit onderzoek beperkt zich daarom tot enkele algemene noties. Wellicht kunnen de kosten van gemeenschappelijke voorzieningen (secretariaat, portier, ICT, HRM etc.) bij een gecombineerd instituut lager uitvallen. Daarnaast is wellicht een flexibele inzet van een deel van het andere personeel mogelijk, afwisselend voor de Informatiecommissaris en andere taken. Te denken valt ook aan een gemeenschappelijke leiding van beide instituten. Het grootste deel van de kosten betreft echter de uitvoering van taken van de Informatiecommissaris en van het andere instituut. Tegen deze achtergrond zullen de kostenbesparingen waarschijnlijk niet groter zijn dan 10 à 20%. De kostenschatting blijft dan uitkomen op een ordegrootte van € 5 miljoen per jaar.

De kosten van een Informatiecommissaris hangen sterk af van de concrete invulling van dit instituut. Daarbij gaat het enerzijds om keuzes ten aanzien van taken (wel of geen beslissingen en/of adviezen over bezwaren), maar anderzijds ook om keuzes over de omvang van het instituut. Naarmate er meer menskracht beschikbaar is zal een Informatiecommissaris zijn taken mogelijk breder opvatten.

3.2 Actieve openbaarheid

In het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks worden diverse wijzigingen van de Wob voorgesteld die moeten bijdragen aan actieve openbaarmaking van informatie door de overheid:

- Een openbaar elektronisch register waarin overheidsorganen weergeven welke documenten bij hen berusten. Het register geeft aan of documenten openbaar zijn gemaakt of op welke wijze om toegang kan worden verzocht.
- Verplichte openbaarmaking van diverse soorten stukken, waaronder jaarplannen, jaarverslagen, evaluaties, beslissingen over uitgaven hoger dan € 250.000,- en de afhandeling van Wob-verzoeken en de daarbij verstrekte informatie. De stukken worden binnen drie werkdagen na vaststelling of ontvangst openbaar gemaakt.
- Om de naleving door overheidsorganen te stimuleren, dienen zij in hun begroting en verantwoordingsverslag aan te geven hoe zij met de bepalingen uit deze wet rekening houden.

In dit onderzoek ligt de nadruk op de eerste twee wijzigingen: het openbaar elektronisch register en verplichte openbaarmaking. De verplichting om informatie over naleving op te nemen in begrotingen en verantwoordingsverslagen brengt naar verwachting relatief beperkte kosten met zich mee.

In dit onderzoek is relatief weinig informatie gevonden over de kosten van actieve openbaarheid. Er lijkt weinig of geen wetenschappelijke of andere literatuur over dit onderwerp te bestaan. Zo leverde een zoektocht op het internet naar een openbaar register in Noorwegen geen informatie

op over de kosten daarvan. De interviews leveren wel verwachtingen op over de richting waarin kosten veranderen, maar niet over de omvang van de veranderingen. Tegen deze achtergrond beperkt deze paragraaf zich tot een schets van de resultaten van de interviews, gevolgd door enkele observaties over de mogelijke omvang van de kosten en de factoren die deze kosten kunnen beïnvloeden.

Interviews

De kosten van een register kunnen volgens verschillende geïnterviewden substantieel zijn. Een geïnterviewde wijst erop dat het maken van een volledig register met alle documenten zeer veel werk is. Bovendien is het lastig om te bepalen welke 'documenten' in het register thuishoren.

Van de effecten van een openbaar register op het aantal Wob-verzoeken hebben de geïnterviewden verschillende beelden. Twee geïnterviewden stellen dat het register meer Wob-verzoeken kan uitlokken omdat in de openbare documenten verwijzingen staan naar andere documenten. Een andere geïnterviewde verwacht geen groot effect op het aantal Wob-verzoeken. Een openbaar register kan volgens een geïnterviewde leiden tot minder Wob-verzoeken bij flitsboetes.

Ook de gemiddelde uitvoeringskosten per Wob-verzoek kunnen worden beïnvloed door een openbaar register. Een geïnterviewde verwacht dat indieners van een Wob-verzoek gerichter naar informatie vragen waardoor de ambtenaar die het Wob-verzoek behandelt minder tijd kwijt is aan het verzamelen van de stukken. In een ander interview is gesteld dat een register op langere termijn bijdraagt aan kostenbesparingen bij Wob-verzoeken en archiefbeheer.

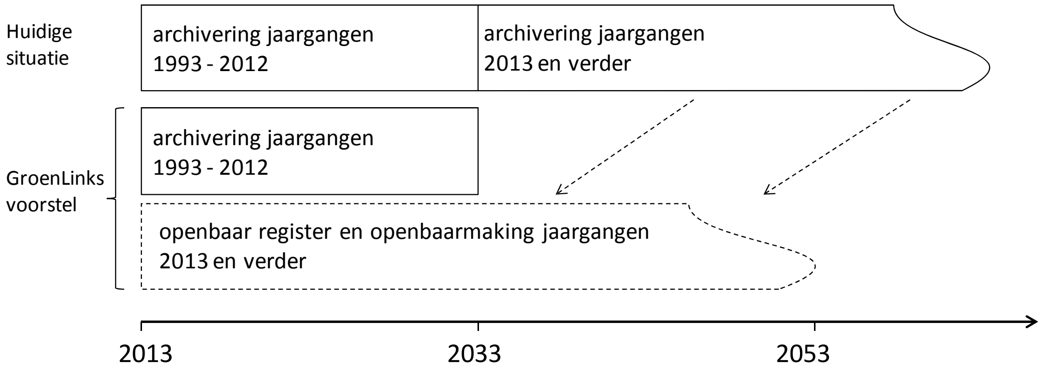
Ook over de effecten van verplichte openbaarmaking bestaan verschillende indrukken. Dit zal volgens twee geïnterviewden leiden tot minder Wob-verzoeken, waardoor de werklast voor ambtenaren kleiner wordt. Een derde geïnterviewde verwacht echter een flinke extra weklast omdat alle stukken, ook als deze niet 'gewobt' zullen worden, als Wob-verzoek behandeld moeten worden alvorens zij openbaar gemaakt worden.

Kosten

De kosten van een openbaar register en actieve openbaarmaking worden in zekere zin nu al gemaakt, maar dan pas als de stukken na circa 20 jaar naar het Nationaal Archief gaan. De kosten daarvan zijn naar schatting € 18 miljoen per jaar.[21] Op dat moment worden de stukken toegevoegd aan een register en wordt getoetst of er wettelijke gronden zijn om de stukken niet openbaar te maken. De actieve openbaarheid in het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks houdt in zekere zin in dat deze kosten 20 jaar eerder worden gemaakt. Figuur 3.1 geeft de kosten van archivering schematisch weer. In de periode 2013-2033 heeft de overheid in het GroenLinks voorstel te maken met 'dubbele' kosten. De kosten voor archivering vinden echter ook plaats in het BZK voorstel, maar dan 20 jaar later, namelijk vanaf 2033.

[21] Kosten omvatten Doc-Direct a 15 miljoen per jaar en jaarlijkse kosten National Archief voor registreren, beheer en ontsluiting, samen 3 miljoen.

Figuur 3.1: Het GroenLinks voorstel haalt de kosten van archivering naar voren in de tijd



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een belangrijke factor in het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks en bovengenoemde kosten van archivering is dat het register door elk afzonderlijk overheidsorgaan wordt opgezet in plaats van door een centraal orgaan. Op basis hiervan vallen kosten van mogelijk enkele tientallen miljoenen euro's per jaar te verwachten. Waarschijnlijk leiden een openbaar register per overheidsorgaan en actieve openbaarmaking later tot besparingen als stukken naar het Nationaal Archief gaan. Andere besparingen kunnen optreden als actieve openbaarheid leidt tot een beter archiefbeheer. Ook kan actieve openbaarheid leiden tot meer zuinigheid bij overheidsuitgaven.

Alternatieve invulling

Het derde alternatief dat in dit onderzoek wordt beschouwd houdt onder meer in dat bestuursorganen een activiteitenindex bijhouden die belangstellenden informatie verschaft over de zaken waarmee de overheid zich bezighoudt. Daarnaast wordt de activiteitenindex gebruikt om reeds op internet beschikbare informatie te ontsluiten, zie Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001). Naarmate deze informatie wordt uitgebreid, ontstaat geleidelijk aan een registratie die lijkt op een register van openbare overheidsinformatie.

De kosten van deze alternatieve invulling zijn naar de inschatting van SEO lager dan van het GroenLinks voorstel. Het opzetten van een activiteitenindex brengt vermoedelijk beperkte kosten met zich mee. Het uitbreiden van de op internet beschikbare informatie leidt tot extra kosten, maar deze worden 'uitgesmeerd' over een reeks van jaren waardoor ze per jaar beperkt kunnen zijn. Wel is het de vraag in hoeverre het activiteitenregister extra Wob-verzoeken zal uitlokken. De kans daarop lijkt het grootst als belangstellenden die de activiteitenindex raadplegen niet meteen kunnen 'doorklikken' naar relevante stukken. Immers, als verschillende onderdelen van het overheidshandelen goed zichtbaar zijn in het register, roept dit vraag op naar informatie over die activiteit. Als deze niet met doorklikken kan worden verkregen en de behoefte aan informatie groot is, ligt een Wob-verzoek voor de hand.

3.3 Grotere reikwijdte

De huidige reikwijdte van de Wob omvat een deel van de overheidssector. Grofweg gezegd zijn dit de rijksoverheid; provincies; waterschappen; gemeenten en ZBO's en de bestuurorganen die onder de verantwoordelijkheid vallen van de hier beschreven overheidsorganen.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt een uitbreiding van de reikwijdte: naar de gehele publieke en semipublieke sector. Door de uitbreiding naar de semipublieke sector komen ook instellingen en bedrijven in de sectoren onderwijs, zorg, gesubsidieerde culturele instellingen, publieke omroepen, drinkwaterbedrijven, woningcorporaties, energie-netbeheerders en goede doelen onder de Wob te vallen.

Interviews

In een van de interviews werd gesteld dat het Verdrag van Tromsø vergroting van de reikwijdte vereist en dat Nederland heeft aangekondigd dit verdrag te zullen volgen. Het concept-wetsvoorstel van BZK lijkt echter te veronderstellen dat een wijziging ten aanzien van de reikwijdte niet noodzakelijk is. SEO beschikt niet over deskundigheid om de implicaties van het verdrag van Tromsø te duiden. De kosten en baten van de uitbreiding van de reikwijdte zijn daarom toegekend aan het GroenLinks voorstel. Zoals blijkt uit de opmerking van de geïnterviewde is ook een andere interpretatie mogelijk.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat een uitbreiding van de reikwijdte extra kosten met zich mee brengen, maar om hoeveel het gaat is niet duidelijk. Er zijn verschillende meningen over de effecten van een grotere reikwijdte. Een aantal van de geïnterviewden is van mening dat een grotere reikwijdte bijdraagt aan een betere democratische bestuursvoering en daardoor tot beter beleid en potentiële kostenbesparingen. In een ander interview wordt gesteld dat voor publieke instellingen in het onderwijs en zorg nu al de mogelijkheid bestaat om Wob-verzoeken in te dienen bij het verantwoordelijke departement. In combinatie met de rol van de Tweede Kamer zou dit volgens de geïnterviewde voldoende mogelijkheden bieden voor democratische controle.

De omvang van de uitbreiding

Het is niet eenvoudig vast te stellen om hoeveel *extra* (overheids)organen, instellingen of (geprivatiseerde) bedrijven het gaat. Hoewel het voorstel van GroenLinks de reikwijdte van de Wob laat aansluiten bij de 'Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector' en de bijlage van het initiatiefwetsvoorstel een uitvoerige omschrijving bevat, is desondanks moeilijk om vast te stellen hoe groot de uitbreiding van de reikwijdte in werkelijkheid is. In het algemeen kan gesteld worden dat een verruiming van de reikwijdte van de Wob naar verwachting een toename van het aantal Wob-verzoeken met zich meebrengt. De mate waarin is echter onzeker.

Een belangrijke vraag is ook in welke termen de uitbreiding het beste kan worden gemeten als basis voor een inschatting van extra kosten. Een mogelijkheid is het aantal extra overheids-organen als uitgangspunt te kiezen. Dit heeft echter als bezwaar dat sommige organen veel groter zijn en veel meer taken hebben of meer mensen (inwoners, leerlingen, patiënten) 'bedienen' dan andere organen. Meer taken en meer mensen leidt naar verwachting tot meer Wob-verzoeken. Ook zou bij een benadering op basis van het aantal overheidsorganen een samenvoeging van organen (bijv. ministeries of gemeenten) automatisch tot een vermindering van het aantal Wob-verzoeken leiden. Dit lijkt minder plausibel.

Tegen deze achtergrond is gezocht naar een meting van de uitbreiding die het aantal taken en 'bediende' mensen weerspiegelt. Daarbij speelt tevens de beschikbaarheid van gegevens een rol. Op basis hiervan is gekozen om de uitbreiding van de reikwijdte te meten in termen van het totaal aantal werkenden bij de betrokken overheidsorganen, gemeten in arbeidsjaren (fte's). Dit is geen ideale indicator. Men mag er niet zonder meer van uitgaan dat, zeg een verdubbeling van de reikwijdte in arbeidsjaren, een verdubbeling van het aantal Wob-verzoeken veroorzaakt, omdat de onder de Wob te brengen publieke organisaties mogelijk andere taken hebben dan de organen die nu al onder de Wob vallen. Daarom is binnen de overheidsorganen die nu al onder de Wob vallen gezocht naar sectoren die zoveel mogelijk lijken op de toe te voegen sectoren, als basis voor extrapolatie.

Berekening van de kosten

De uitbreiding van de reikwijdte van de Wob heeft als gevolg dat diverse sectoren onder de Wob gaan vallen. Verreweg de grootste sectoren daarbinnen zijn zorg en onderwijs. Daarom zijn de extra uitvoeringskosten van Wob-verzoeken berekend voor deze sectoren. Het betreft een uitbreiding van naar schatting 1,25 miljoen fte.[22] Als uitgangspunt voor de extrapolatie naar zorg en onderwijs zijn de uitvoeringskosten gekozen van ZBO's en uitvoeringsorganisaties, omdat deze instellingen van de huidige Wob-sectoren het meest een uitvoerend karakter hebben, en daardoor het meest vergelijkbaar zijn met zorg en onderwijs.[23] Daarbij is nagegaan hoe de verhouding overhead versus uitvoerend personeel ligt. Zowel bij ZBO's als bij zorginstellingen ligt het overheadpercentage rond de 30%.[24]

Zorg en onderwijs staan beide onder toezicht van een Inspectie en worden aangestuurd door een ministerie. Wob-verzoeken met betrekking tot zorg- en onderwijsinstellingen kunnen ten dele nu al worden ingediend bij een inspectie en/of een ministerie. Mogelijk ligt hierdoor het aantal *extra* te verwachten Wob-verzoeken in beide sectoren in verhouding lager dan het huidige aantal Wob-verzoeken bij ZBO's en uitvoeringsorganisaties. Aangenomen is dat het aantal extra Wob-verzoeken over de onder de Wob te brengen zorg- en onderwijsinstellingen in verhouding 50 tot 75% bedraagt van het aantal verzoeken bij ZBO's en uitvoeringsorganisaties.

De kosten van uitbreiding van de reikwijdte zijn zeer gevoelig voor een van de aannames bij de berekening van de gemiddelde uitvoeringskosten van een Wob-verzoek (zie paragraaf 2.3.1). Aangenomen is dat bij het beantwoorden van Wob-verzoeken de gemiddelde werklast van iedere werklastcategorie (bijvoorbeeld 1 tot 10 werkdagen) gelijk is aan het midden van de categorie (in het voorbeeld 5,5 werkdagen). Om met onzekerheid hieromtrent rekening te houden is de

[22] Hierbij is rekening gehouden met het feit dat openbaar onderwijs en academische ziekenhuizen nu al onder de Wob vallen. In beginsel zouden openbaar onderwijs en academische ziekenhuizen een uitstekende basis vormen voor extrapolatie naar andere onderwijs- en zorginstellingen. Helaas zijn echter geen cijfers beschikbaar over de werklast en kosten van Wob-verzoeken bij openbaar onderwijs en academische ziekenhuizen.

[23] Bij ZBO's ligt het percentage bezwaar en beroep relatief hoog (20% van Wob-verzoeken). Het is de vraag of dit ook geldt voor de toe te voegen overheidsorganen. Voor de extrapolatie van de kosten van bezwaar en beroep is daarom uitgegaan van de verhoudingen bij uitvoeringsorganisaties.

[24] Bron: CBS Statline, Zorginstellingen; financiën, personeel, productie, capaciteit, SBI 2008

ondergrens in een gevoeligheidsanalyse niet berekend op basis van het midden van elke categorie, maar op basis van een lagere waarde binnen elke categorie[25].

De extrapolatie van de kosten op basis van deze veronderstellingen en het aantal arbeidsjaren bij de toe te voegen organisaties leidt tot een toename van de kosten van € 28 tot 119 miljoen per jaar (zie Tabel 3.3).

Ook hier geldt dat meer transparantie kan leiden tot meer zuinigheid bij de uitgaven; in dit geval bij de organisaties die met de uitbreiding van de reikwijdte extra onder de Wob gaan vallen. Over de omvang van deze mogelijke besparingen is geen informatie aangetroffen.

Tabel 3.3: Uitbreiding reikwijdte Wob kost € 44 à 119 mln per jaar

	Totaal arbeidsjaren	Wob-verzoeken	Bezwaren	Beroepen	**Totaal**
	Fte's	Miljoenen euro's per jaar			
ZBO's (inclusief uitvoeringsorganisaties)	54.500	2 à 4	0 à 1	1 à 2	**4 à 7**
Schatting van kosten uitbreiding reikwijdte:					
Zorg*	827.704	12 à 48	1 à 7	6 à 26	**19 à 81**
Onderwijs*	245.971	4 à 14	0 à 2	2 à 8	**6 à 24**
Overig semipubliek**	136.000	2 à 8	0 à 1	1 à 4	**3 à 13**
Totaal	**1.209.675**	**18 à 71**	**2 à 10**	**8 à 38**	**28 à 119**

Berekening: SEO Economisch Onderzoek

*Exclusief openbaar onderwijs, academische ziekenhuizen, jeugdzorg en GGD.[26] Deze sectoren vallen onder de huidige reikwijdte.

**Overig semipubliek omvat de sectoren Kunst, Cultuur en Loterij; Sport en recreatie; Ideële, belangen-, hobbyverenigingen. Bron: Statline.

De kosten van de uitbreiding van de reikwijdte van de Wob kunnen worden afgezet tegen de totale kosten van de betrokken organisaties. € 28 à € 119 miljoen is vergelijkbaar met 210 à 878 fte, oftewel circa 0,05% van het totaal aantal fte's in de sector (zie Tabel 3.4). Tevens geven de kosten niet weer wat de budgettaire gevolgen zijn voor de overheid. De uiteindelijke kosten voor de overheid zullen afhankelijk zijn van de vraag in hoeverre de extra werkzaamheden binnen de bestaande formatie kunnen worden opgevangen.

25 Deze andere veronderstelling heeft vooral invloed op de kosten in sectoren met een relatief laag tijdsbeslag per Wob-verzoek. De kosten van uitbreiding van de reikwijdte zijn hiervoor ook gevoelig, omdat zulke sectoren worden gebruikt als basis voor de extrapolatie.

26 Cijfers m.b.t zorgsector uit Arbeid in Zorg en Welzijn 2012. Cijfers m.b.t. onderwijs afkomstig van Kennisbank Arbeidszaken Publieke Sector en DUO.

Tabel 3.4: Uitbreiding reikwijdte Wob kost 351 à 878 fte

	Omvang sector in arbeidsjaren	Uitvoeringskosten Wob in fte's	Aandeel in omvang sector
ZBO's en uitvoeringsorganisaties	54.500	23 à 53	0,058 à 0,097%
Schatting van kosten uitbreiding reikwijdte:			
Zorg*	827.704	144 à 601	
Onderwijs*	245.971	43 à 178	
Overig semipubliek**	136.000	24 à 99	
Totaal	**1.209.675**	**210 à 878**	**0,017% à 0,073%**

Berekening: SEO Economisch Onderzoek

De verhouding tussen het aantal Wob-verzoeken per jaar en het totaal aantal fte ligt bij ZBO's en uitvoeringsorganisaties op 0,021, oftewel 1 Wob-verzoek per jaar per 47 werkzame fte's (zie Tabel 3.5). Hierbij kan de vraag worden gesteld hoe representatief dit is voor organisaties in de zorg en het onderwijs. Daarom is een vergelijking uitgevoerd met 'freedom of information' (FOI) verzoeken ontvangen door ziekenhuizen in het Verenigd Koninkrijk (Tabel 3.5). De verhouding varieert voor een reeks ziekenhuizen tussen 0,023 en 0,060. De verhouding van 0,021 die is gebruikt voor de extrapolatie, ligt in de buurt van de ondergrens van deze bandbreedte.

Tabel 3.5: Verhouding Wob per fte op basis van ziekenhuizen in de UK

Healthcare organizations	Year	FTE	Number of FOI request	Number of FOI request per fte	Bron
Imperial College Healthcare NHS Trust	2011/12	10.067	452	0,045	http://www.imperial.nhs.uk/foi
The Norfolk and Norwich University Hospitals NHS Foundation	2010/11	5.633	210	0,037	http://www.nnuh.nhs.uk/publication.asp?id=302
Oxford University Hospitals NHS Trust	2013	9.154	472	0,052	http://www.ouh.nhs.uk/about/foi/default.aspx
Buckinghamshire Healthcare NHS Trust	2011/12	4.785	289	0,060	http://www.buckshealthcare.nhs.uk/Downloads/annualreports/1.%20Annual%20report%202011-2012.pdf
South London and Maudsley NHS Foundation	2011/12	4.500	192	0,043	http://www.slam.nhs.uk/media/27038/freedom_of_information_annual_report_2011-12_120702.pdf
Kent Community Health NHS Trust		4.629	105	0,023	http://www.kentcht.nhs.uk/home/#
Blackpool Teaching Hospitals NHS Foundation Trust	2011/12	3.917	158	0,040	http://www.bfwh.nhs.uk/departments/comms/docs/publications/annual_reports/Annual%20Report%202011_12.pdf
South Western Ambulance service	2011/12	2.338	125	0,053	http://www.swast.nhs.uk/Downloads/SWASFT%20Annual%20Reports%20and%20Accounts/swasft_ar201112.pdf
Nederland (ZBO's en uitvoeringsorganisaties)	2012	54.500	1.163	0,021	

3.4 Omvangrijke en disproportionele verzoeken

Disproportionele verzoeken

Disproportionele verzoeken zijn verzoeken waarbij de hoeveelheid gevraagde informatie niet in verhouding staat met de inhoud van het verzoek. In het wetsvoorstel van BZK wordt de mogelijkheid geschapen om bij disproportionele verzoeken de informatie te beperken tot een representatief deel.

Het is niet duidelijk hoeveel disproportionele Wob-verzoeken er jaarlijks bij de overheid binnenkomen. Uit het onderzoek van Research voor Beleid (2010) is wel gekeken naar het percentage Wob-verzoeken waarvan wordt vermoed dat niet de inhoud centraal staat maar dat het gericht is op het frustreren en/of vertragen van het bestuursorgaan. Aangenomen mag worden dat disproportionele verzoeken voor een groot deel tot deze categorie behoren. Met de overlap tussen de maatregelen met betrekking tot disproportioneel gebruik en misbruik wordt rekening gehouden bij het optellen van effecten in hoofdstuk 4.

Tabel 3.6: Veel Wob-verzoeken gericht op frustreren en vertragen bij politiekorpsen

	% Wob-verzoeken gericht op frustreren/ vertragen	Aantal Wob-verzoeken gericht op frustreren/ vertragen	fte's	Miljoenen euro's
Kerndepartementen	2%	24	3 à 4	<0,5
Uitvoeringsorganisaties	4%	36	1 à 2	<0,5
ZBO's	20%	55	2 à 3	<1
Politiekorpsen	22%	3676	30 à 48	3 à 6
Provincies	5%	8	<1	<0,5
Waterschappen	17%	18	<1	<0,5
Gemeenten tot 20.000 inw	13%	207	3 à 5	<0,5
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	11%	252	10 à 17	1 à 2
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	19%	136	4 à 6	<1
Gemeenten 100.000+ inwoners	15%	125	74 à 6	<1
Totaal	**18%**	**4.536**	**56 à 92**	**7 à 12**

Bron: Research voor Beleid (2010); berekeningen SEO

Van 18% van de Wob-verzoeken wordt vermoed dat ze gericht zijn op het frustreren en/of vertragen. In dit onderzoek wordt deze 18% beschouwd als een mogelijke bovengrens van de besparing die een maatregel tot beperken van disproportionele verzoeken met zich mee kan brengen. In termen van euro's ligt deze bovengrens op € 7 à 12 miljoen per jaar, overeenkomend met circa 56 à 92 fte.

Interviews
Uit een van de interviews kwam naar voren dat in het geval het overheidsorgaan en de verzoeker niet tot overeenstemming komen over het inperken van een representatief deel van de informatie en het overheidsorgaan overgaat tot het toepassen van de 'disporportionaliteitsmaatregel', het de verzoeker vrij staat om zijn Wob-verzoek op te delen in kleinere 'proportionele' verzoeken. Deze zullen dan toch allemaal moeten worden behandeld. In zo'n geval leidt deze maatregel eerder tot hogere uitvoeringskosten dan lagere uitvoeringskosten.

Tevens is het denkbaar dat een maatregel tot het beperken van disproportionele verzoeken nagenoeg geen effect heeft. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat bij disproportionele verzoeken er in de huidige praktijk al in overleg wordt getreden met de verzoeker, met als doel de informatie te beperken tot een representatief deel. Uit de praktijk blijkt dat dit, weliswaar niet in alle gevallen, vruchtbare resultaten oplevert. Een dergelijke maatregel heeft dan ten opzichte van de huidige praktijk geen groot effect. Tegen deze achtergrond raamt SEO de uiteindelijke besparing op € 0 tot 12 miljoen per jaar.

Opschorting beslistermijn omvangrijke verzoeken

Omvangrijke Wob-verzoeken leggen een aanzienlijk beslag op de capaciteit van een overheidsorgaan. In geval een dergelijk verzoek binnenkomt wordt vaak met de verzoeker overeenstemming gezocht of de gevraagde informatie in delen kan worden geleverd. Het conceptwetsvoorstel bevat maatregelen om in geval van omvangrijke Wob-verzoeken de beslistermijn op te schorten, zonder dat daar toestemming verleend voor hoeft te worden door de verzoeker. Wel moet eerst contact worden opgenomen met de indiener en moeten de mogelijkheden onderzocht worden om tot een compromis te komen. Indien er geen compromis gevonden wordt kan de overheid alsnog (eenzijdig) de beslistermijn opschorten. Dit geeft meer tijd om het verzoek te beantwoorden en de overheid loopt minder risico de wettelijke beslistermijn te overschrijden. Bovendien kan het opschorten van de beslistermijn voorkomen dat juridische procedures worden gevoerd wegens het uitblijven van een besluit.

De kosten van deze maatregel zitten niet in de werklast omdat in beide gevallen (met of zonder opschorting) dezelfde werklast geleverd moet worden, zij het in een korter of langer tijdsbestek. Het effect van deze maatregel zit in het voorkomen van het oplopen van een boete onder de Wet Dwangsom.

Niet iedere overschrijding van de beslistermijn leidt tot een boete. Dit blijkt uit de jaarrapportages burgerbrieven die de ministeries ieder jaar opstellen. In 2011 hebben departementen in totaal ongeveer € 120.000 aan dwangsommen betaald (inzake Wob-verzoeken) over circa 80 Wob-verzoeken. Een opschorting van de beslistermijn zou deze dwangsommen kunnen voorkomen. Bij andere overheidsorganen is het niet mogelijk gebleken om een duidelijk beeld te krijgen van hoeveel dwangsommen er jaarlijks uitbetaald worden.[27]

[27] Voor de Politiekorpsen is er wel een redelijk beeld over de betaalde dwangsommen. Deze vallen echter onder het thema misbruik.

Interviews

Uit de interviews komt naar voren dat, net als bij disproportionele verzoeken, omvangrijke verzoeken kunnen worden opgedeeld in meerder kleinere Wob-verzoeken die elk afzonderlijk moeten worden behandeld. Dit heeft als gevolg dat in plaats van alleen het omvangrijke verzoek, nu ieder 'deel' verzoek binnen de beslistermijn moet worden beoordeeld en beantwoord. Dit leidt mogelijk tot meerdere zoekslagen en tot een hogere werklast.

3.5 Misbruik en dwangsommen

Onder misbruik van de Wob wordt onder meer verstaan verzoeken die gericht zijn op het verdienen aan de Wob. Deze vorm komt vooral voor bij de politiekorpsen en (in toenemende mate) bij gemeenten. De kosten die door het misbruik worden veroorzaakt bestaan enerzijds uit de werklast nodig om de Wob-verzoeken te beantwoorden en anderzijds uit dwangsommen en eventuele proceskosten die de overheid moet vergoeden. De maatregelen van BZK en GroenLinks om misbruik van de Wob tegen te gaan komen aan het einde van deze paragraaf aan bod.

Kosten misbruik

Werklast door misbruik van de Wob

Uit de studie van Research voor Beleid (2010) blijkt dat bij 21% van de Wob-verzoeken vermoed wordt dat deze gericht zijn op het verdienen van geld (dit is 3% indien politiekorpsen en gemeenten niet worden meegerekend). De werklast die hiermee gepaard gaat is een deel van de huidige uitvoeringskosten van Wob-verzoeken (inclusief kosten van bezwaren en beroepen) die in Hoofdstuk 2 zijn geraamd.

De totale huidige omvang van de kosten van misbruik wordt in tabel 3.5 geraamd op circa € 8 à 14 miljoen per jaar, op basis van 69 à 110 fte per jaar. Deze kosten kunnen worden geïnterpreteerd als een bovengrens van een mogelijke besparing.

Tabel 3.7: Kosten werklast door misbruik van de Wob geschat op € 8 tot € 14 miljoen

	% misbruik van de Wob	Aantal `verdachte' Wob-verzoeken	fte's	miljoen euro
Kerndepartementen	5%	59	7 à 10	0,7 à 1,2
Uitvoeringsorganisaties	0%			
ZBO's	0%			
Provincies	5%	8	<1	<0,5
Waterschappen	17%	18	<1	<0,5
Gemeenten tot 20.000 inwoners	27%	431	6 à 10	<1
Gemeenten 20.000 tot 50.000 inwoners	26%	596	24 à 39	3 à 5
Gemeenten 50.000 tot 100.000 inwoners	19%	136	4 à 6	<1
Gemeenten 100.000+ inwoners	6%	50	1 à 2	<0,5
Totaal exclusief politiekorpsen		**1298**	**43 à 69**	**5 à 9**
Politiekorpsen	19%	3175	26 à 41	3 à 5
Totaal		**4.473**	**69 à 110**	**8 à 14**

Bron: Berekeningen SEO op basis van Research voor Beleid (2010) en aanvullende veronderstellingen

Dwangsommen en proceskosten

Naast de werklast als gevolg van misbruik ondervinden overheidsorganen ook kosten in de vorm van uit te keren dwangsommen of proceskosten. Hier wordt een schatting gemaakt van deze kosten voor politie en gemeenten, omdat misbruik met name bij deze overheidsorganen voorkomt.

In 2013 hebben de (voormalige) politiekorpsen t/m mei samen voor € 14.000 euro aan dwangsommen moeten betalen. Indien deze trend voortzet komt de totale jaarlijkse betaalde dwangsommen uit op € 33.600 euro. Daarnaast zal er in 2013 naar verwachting ongeveer € 70.000 besteed worden aan vergoedingen inzake proceskosten. Tezamen is dit een bedrag van circa € 100.000 euro per jaar op 3175 'verdachte' Wob-verzoeken.

Voor gemeenten is er geen uniform overzicht van de betaalde dwangsommen en proceskosten als gevolg van Wob-verzoeken die gericht zijn op het verdienen van geld. Uitgaande van de cijfers bij de politiekorpsen zijn de gemiddelde uitvoeringskosten per 'verdacht' Wob-verzoek € 32. Bij gemeenten ligt het aantal 'verdachte' Wob-verzoeken op 1.213 per jaar. Daarmee komt een raming van de kosten van dwangsommen en proceskosten voor gemeenten uit op circa € 39.000 euro per jaar.

Tabel 3.8: Uitgekeerde dwangsommen bij politie circa € 100.000,- per jaar

	Aantal verdachte Wob-verzoeken	Uitgekeerde dwangsommen en proceskosten
Politie	3.175	Circa € 100.000 per jaar
Gemeenten	1.213	Circa € 39.000 per jaar

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interviews

Effecten van misbruikbeperkende maatregelen

Conceptwetsvoorstel BZK

De mate waarin besparingen kunnen worden gerealiseerd door sommige verzoeken te weigeren is onduidelijk. Het conceptwetsvoorstel van BZK geeft aan dat de concretisering van de mogelijkheid om een verzoek niet te behandelen omdat het niet is gericht op informatie, in de jurisprudentie zal moeten plaatsvinden. Hoe dit zijn beslag zal krijgen laat zich moeilijk voorspellen. Bovendien zullen indieners van Wob-verzoeken vermoedelijk trachten de gehanteerde criteria te omzeilen, al dan niet met hulp van adviseurs. De mate waarin zij daarin zullen slagen is onduidelijk[28]. Tegen deze achtergrond is de bandbreedte van de mogelijke besparing door bestrijding van misbruik groot: tussen 0 en 100% van de huidige geschatte kosten van misbruik. Het gaat dan om € 0 tot 14 miljoen per jaar.

En tot slot is er sprake van een extra werklast die nodig zal zijn om Wob-verzoeken te toetsen op onredelijk gebruik en vervolgens in sommige gevallen gemotiveerd af te wijzen. Bovendien kunnen indieners van afgewezen verzoeken in bezwaar en beroep gaan, hetgeen tot extra kosten kan leiden.

Initiatiefwetsvoorstel GroenLinks

Anders dan in het voorstel van BZK wil GroenLinks de Wob uitzonderen van de Wet dwangsom. Deze maatregel haalt de financiële prikkel weg bij misbruikers om aan de Wob te kunnen verdienen. Indieners die zich op dwangsommen richten zullen naar verwachting geen Wob-verzoeken meer indienen.

Hierboven staat een raming van een mogelijke besparing op de kosten indien misbruik wordt bestreden conform het conceptwetsvoorstel van BZK. Deze besparing is geschat op € 0 tot 14 miljoen per jaar. In het GroenLinks voorstel is de besparing enerzijds groter (maar nog steeds binnen de bovengrens van € 14 miljoen) omdat naar verwachting alle op dwangsommen gerichte verzoeken wegvallen; in het BZK voorstel hangt dit af van toetsing van criteria de mogelijk kunnen worden omzeild. Daarbij is van belang dat een groot deel van het misbruik op dwangsommen is gericht. Anderzijds richt het GroenLinks voorstel zich op verzoeken die op dwangsommen zijn gericht[29]; het BZK voorstel richt zich op alle onredelijke verzoeken, inclusief indieners die de overheid willen dwarszitten. Per saldo verwacht SEO van het GroenLinks voorstel, net als van het BZK voorstel, een besparing van € 0 tot 14 miljoen.

28 Een voorbeeld van een als lastig ervaren indiener in een van de interviews laat zien dat deze indiener aan hem opgelegde beperkingen weet te ontwijken door verzoeken anders in te dienen.

29 Daarnaast heeft de Informatiecommissaris een rol bij het bepalen of er sprake is van misbruik. Omdat de impact daarvan op het misbruik onbekend is, is dit effect niet meegenomen in dit onderzoek.

3.6 Overige maatregelen

Relatief maken van weigeringsgronden

De huidige Wob bevat absolute en relatieve weigeringsgronden. Bij relatieve weigeringsgronden wordt altijd getoetst of het belang van de weigeringsgrond zwaarder weegt dat het belang van openbaarheid. Is dat het geval, dan wordt de informatie niet openbaar gemaakt. Is een absolute weigeringsgrond van toepassing, dan wordt de informatie niet openbaar gemaakt. Het belang van de absolute weigeringsgrond is door de wetgever zwaarder geacht dan het belang van openbaarheid, zodat in een individueel geval g een afweging tegen het belang van openbaarheid plaatsvindt.

In het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks zijn de vier weigeringsgronden die nu nog absoluut zijn (veiligheid van de Staat, eenheid van de Kroon, bedrijfs- en fabricagegegevens en bescherming van bijzondere persoonsgegevens) relatief gemaakt. Dat betekent dat in alle gevallen waarin een beroep wordt gedaan op de vier genoemde weigeringsgronden een afweging moet plaatsvinden van dat belang tegenover het (zwaarwegende) belang van openbaarheid. Als de belangenafweging tot de conclusie leidt dat het belang van de weigeringsgrond zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid, moet dat ook in het besluit op het Wob-verzoek worden gemotiveerd.

Een van de geïnterviewden stelt dat het Verdrag van Tromsø geen absolute weigeringsgronden toestaat en dat Nederland heeft aangekondigd dit verdrag te zullen volgen. Het concept-wetsvoorstel van BZK veronderstelt dat een wijziging ten aanzien van weigeringsgronden niet noodzakelijk is[30]. SEO beschikt niet over deskundigheid om de implicaties van het verdrag van Tromsø te kunnen duiden. De kosten en baten van het relatief maken van weigeringsgronden zijn toegekend aan het GroenLinks voorstel. Hierbij past de kanttekening dat een andere interpretatie mogelijk is.

Ook in de huidige situatie moet worden nagegaan of de weigeringsgrond van toepassing is. Het verschil is dat, indien de weigeringsgrond van toepassing is, een extra belangenafweging moet worden gemaakt. Wellicht valt aan te nemen dat belangen van de staat of de Kroon, bescherming van persoonsgegevens en vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens in de praktijk meestal (net als nu) zwaarder zullen wegen dan het algemene belang van openbaarheid. Zekerheid bestaat hierover echter niet. Het is niet bekend in hoeveel gevallen nu een beroep wordt gedaan op de genoemde absolute weigeringsgronden. Per saldo valt vermoedelijk een beperkte kostenstijging te verwachten.

Persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren

Een van maatregelen in het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks houdt in dat openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen alleen achterwege blijft als aan de bescherming van die opvattingen ernstig nadeel wordt toegebracht. Daarmee wordt een extra toets ingevoerd die het moeilijker zal maken om persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar te maken. Met name

30 Dit wordt ook expliciet gesteld in Kamerstukken II 2010/11, 32802, nr. 1

relevante feiten, overwogen voordelen en nadelen, kansen en risico's, alsmede alternatieve beleidsopties zouden op verzoek openbaar gemaakt moeten worden.

De Raad van State (2012) stelt dat interne verschillen tussen ambtenaren en minister door deze wijziging vaker aan het licht zullen komen, hetgeen de ambtenaar in een moeilijke positie kan brengen. Tevens verwacht de Raad van State dat het openbaar maken van ambtelijke stukken complexer wordt, omdat in het geval dat feiten, voor- en nadelen en beleidsopties met persoonlijke opvattingen zijn vervlochten, samenvattingen moeten worden gemaakt waarin feiten, voor- en nadelen en beleidsopties wel zijn opgenomen, maar opvattingen niet.

Als ambtelijke stukken anders moeten worden opgesteld of afzonderlijk samengevat, kan dat extra werk met zich meebrengen en tot extra uitvoeringskosten leiden. Bovendien zal bij openbaarmaking van geval tot geval moeten worden bepaald of ook de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden. Daarbij zal steeds moeten worden ingeschat wat zwaarder weegt: het belang van de ambtenaar of het belang van openbaarheid. Dit zal naar verwachting tot extra kosten leiden, maar of deze kosten substantieel zijn laat zich moeilijk voorspellen. Daarom blijft de inschatting in dit onderzoek beperkt tot de constatering dat met deze wijziging kosten zijn gemoeid. Duidelijkheid over de omvang van de kosten bestaat echter niet.

4 Resultaten

4.1 Aantal Wob-verzoeken en uitvoeringskosten

Tabel 4.1 bevat kengetallen over aantallen Wob-verzoeken en de uitvoeringskosten daarvan. De geschatte totale uitvoeringskosten waren in 2009/2010 € 56 à € 96 miljoen per jaar, voor bijna 25 duizend Wob-verzoeken per jaar. Twee derde van de verzoeken komen binnen bij de politie; deze verzoeken betreffen circa een kwart van de kosten. Vermoedens van misbruik bestaan bij 8% van de verzoeken; het gaat om circa 15% van de totale kosten.

Tabel 4.1: Veel Wob-verzoeken bij politiekorpsen

	Schatting	Aandeel
Aantallen		
Aantal Wob-verzoeken per jaar 2009/2010	24.760	100%
Waarvan bij politie	16.709	67%
Misbruik	4.473	18%
Aantal bezwaarschriften	1.383	6%
Aantal (hoger) beroepen	734	3%
Uitvoeringskosten		
Uitvoeringskosten Wob-verzoeken per jaar 2009/2010	€ 56 à 96 mln	
Waarvan bij politie	€ 16 à 27 mln	circa 25%
Schatting kosten misbruik	€ 8 à 14 mln	circa 15%

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.2 Interactie tussen maatregelen

Binnen het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks bestaat met name interactie tussen de grotere reikwijdte en de andere maatregelen. Een grotere reikwijdte betekent dat het aantal Wob-verzoeken toeneemt. Hierdoor groeit de werklast van een Informatiecommissaris, moeten er meer openbare registers worden opgezet en moet bij meer stukken worden getoetst of ze actief openbaar kunnen worden gemaakt. Daar staat tegenover dat bij de organen die nu al onder de Wob vallen besparingen worden bereikt door afschaffing van dwangsommen en doordat de Informatiecommissaris bezwaarprocedures overneemt. Per saldo gaat het vermoedelijk om meerkosten in de orde van grootte van € 10 tot 20 miljoen per jaar.

Binnen het conceptwetsvoorstel van BZK lijken de interactie-effecten met name overlap te betreffen tussen misbruik en disproportionele verzoeken. De omvang van deze overlap is onbekend, maar bedraagt vermoedelijk in termen van kostenbesparingen tenminste enkele miljoenen euro's per jaar. Binnen het derde alternatief is de overlap beperkt.

4.3 Totaalbeeld

Tabel 4.1 vat de effecten van belangrijke onderdelen van de drie wijzigingsvoorstellen samen. De belangrijkste kostenposten van de onderzochte onderdelen van het GroenLinks voorstel

betreffen de uitbreiding van de reikwijdte en de komst van een openbaar register en van een Informatiecommissaris. Daarnaast leveren de maatregelen ook geld op in de vorm van besparingen op uitvoeringskosten en op dwangsommen. De totale netto kosten liggen in de orde van grootte van € 50 tot € 100 miljoen per jaar. Daarnaast is er mogelijk een besparing als meer transparantie leidt tot meer zuinigheid bij de overheid. De onderzochte onderdelen van het voorstel van BZK leveren een besparing op van naar schatting € 0 tot 20 miljoen euro per jaar, maar mogelijk ook extra uitvoeringskosten. De derde variant kost naar schatting € 5 à 10 miljoen per jaar. Daarnaast is er mogelijk een besparing door meer zuinigheid bij de overheid. Bovendien verwacht GroenLinks baten door hergebruik van informatie, beter informatie- en archiefbeheer en professionalisering van de aanpak van Wob-verzoeken. Of dergelijke baten optreden hangt af van de vraag of er nu sprake is van inefficiënties; dat is echter niet bekend.

Bij deze resultaten kan worden aangetekend dat kosten dan wel besparingen niet automatisch tot andere budgetten of andere overheidsuitgaven leiden. Kosten kunnen mogelijk (deels) worden opgevangen binnen de bestaande formatie. Besparingen kunnen leiden tot minder werk bij dezelfde formatie, of kunnen worden gebruikt om een toch al geplande bezuiniging (deels) in te vullen.

Tabel 4.2: Wijzigingsvoorstellen leiden tot zowel kosten als besparingen voor de overheid

Effect van	Beschrijving van effect	Geschatte kosten of besparingen
Initiatiefwetsvoorstel GroenLinks	***Diversen***	***Kost mogelijk ordegrootte € 50 tot 100 mln per jaar; daarnaast onbekende besparingen***
Informatiecommissaris	Kosten nieuw instituut	Kosten € 5 à 20 mln per jaar
	Besparing afhandeling Wob	Besparing € 2 à 16 mln per jaar
	Netto saldo van gekwantificeerde kosten en besparingen	Kosten 5 à 15 mln per jaar
Openbaar elektronisch register en actieve openbaarmaking	Opzetten interne registraties van stukken en toetsing Wob-criteria voor alle stukken	Kost op korte termijn mogelijk enkele tientallen miljoenen euro's per jaar; op lange termijn veel lagere kosten of zelfs besparingen.
Grotere reikwijdte	Afhandeling Wob-verzoeken bij o.a. zorg, onderwijs	Uitvoeringskosten € 28 tot 119 mln per jaar
Relatief maken van weigeringsgronden	Toetsing weigeringsgronden nog steeds nodig	Beperkte kostenstijging
Persoonlijke beleidsopvattingen anders beschermd	Splitsing tussen feiten en opvattingen nodig in ambtelijke stukken; en inschatting van geval tot geval of persoonlijke beleidsopvattingen openbaar worden.	Onbekende kosten
Afschaffing dwangsommen	Ten dele wegnemen financiële prikkel om te kunnen 'verdienen' aan de Wob	Besparing € 0 tot 14 mln per jaar
Interactie tussen grotere reikwijdte en andere wijzigingen	Hogere kosten Informatiecommissaris, register, actieve openbaarmaking	Kosten ordegrootte € 10 tot 20 miljoen per jaar
Alle genoemde maatregelen behalve afschaffing dwangsommen	Mogelijk meer zuinigheid bij de overheid	Mogelijke besparingen zijn niet onderzocht.
Concept wetsvoorstel BZK		***Besparing € 0 tot 20 mln per jaar; daarnaast mogelijk extra kosten***
Beperking van misbruik	Mogelijkheden in Wob om verzoeken niet in behandeling te nemen	Besparing € 0 tot 14 mln per jaar; daarnaast mogelijk extra uitvoeringskosten van afwijzingen en procedures daartegen.
Disproportionele verzoeken	Lagere werklast door samenvatten van informatie	Besparing € 0 tot € 12 mln per jaar
Omvangrijke verzoeken	Minder dwangsommen door minder overschrijdingen beslistermijnen	Besparing € 120.000 per jaar
Interactie tussen maatregelen	Overlap tussen misbruik, omvangrijk, disproportioneel	Afname van besparingen met vermoedelijk tenminste enkele miljoenen euro's per jaar
Derde alternatief	***Diversen***	***Kost € 5 à 10 mln per jaar; daarnaast mogelijk besparing***
Informatiecommissaris (andere rol; combinatie met ander instituut)	Kosten nieuw instituut	Kost ordegrootte € 5 mln per jaar
	Besparing afhandeling Wob	Beperkt
Activiteitenindex	Geleidelijke uitbouw van activiteitenlijst tot register	Beperkte kosten mits de meeste stukken in de index eenvoudig toegankelijk zijn
Beperkte uitbreiding reikwijdte	Afhandeling Wob-verzoeken bij o.a. VNG, IPO	Beperkte kostenstijging
Eén weigeringsgrond wordt relatief	Toetsing weigeringsgrond nog steeds nodig	Beperkte kostenstijging
Interactie tussen maatregelen	Beperkte overlap tussen maatregelen	Beperkte afname van besparingen
Alle genoemde maatregelen	Mogelijk meer zuinigheid bij de overheid	Mogelijk een besparing; omvang onbekend.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Dit rapport laat zien dat de beschikbare informatie over de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur te wensen overlaat. Zo is er geen lijst van organen gevonden die wel of niet onder de Wob vallen. Het verdient aanbeveling om een dergelijke lijst op te (laten) stellen. Het aantal Wob-verzoeken wordt bij de rijksoverheid gemonitord, maar bij andere overheden bestaan vooral gegevens per orgaan en geen geïntegreerde registratie. Ook is het tijdsbeslag van afhandeling van Wob-verzoeken slechts in een onderzoek in kaart gebracht (Research voor Beleid, 2010), op basis van een steekproef en met brede categorieën voor het tijdsbeslag als uitkomst. Over het salarisniveau van de betrokken ambtenaren is niets bekend. Dit zou in een nieuwe steekproef ook aandacht kunnen krijgen.

De vergelijking met de kosten in andere landen roept vragen op die in dit rapport slechts deels kunnen worden beantwoord. Is er in Nederland sprake van inefficiënte afhandeling, van andere Wob-verzoeken of zorgt een ander rechtsstelsel voor hogere kosten? Om hier meer zicht op te krijgen zou een aparte studie nodig zijn, waarin naast economen ook juristen een rol hebben. Juridische expertise is ook nodig om de gevolgen van het verdrag van Tromsø voor de Nederlandse Wob wetgeving te kunnen duiden.

De maatschappelijke baten van openbaarheid van bestuur vallen buiten de scope van dit rapport maar verdienen wel aandacht. Hierbij valt te denken aan effecten op de kwaliteit van de media, de kosten van bedrijven of de tevredenheid van burgers; en uiteindelijk ook aan de kwaliteit van de democratie.

Ondanks beperkingen die vervolgonderzoek vereisen, is met dit onderzoek voor het eerst een integrale inschatting gemaakt van de uitvoeringskosten van de Wob en van de kosten en baten van wijzigingen in de Wob. SEO hoopt hiermee bij te dragen aan een goed geïnformeerde maatschappelijke discussie.

Literatuur

Colquhoun, A. (2010). The Cost of Freedom of Information, Constitution Unit, University College London.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001), In dienst van de democratie.

Duijkersloot, A.P.W. en I.T. Tappeiner (2010). Vexatious requests: anti-misbruikregelingen van Openbaarheidswetgeving, Afdeling Staats- en bestuursrecht, Utrecht: Universiteit Utrecht.

GroenLinks (2012). Memorie van Toelichting bij Voorstel van wet van het lid Peters houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Nieuwe Wet openbaarheid van bestuur), Kamerstukken II, 2011-2012, 33 328, nr. 3.

Hernández-Valdez, A. (2009), Budgeting Implications for ATI Legislation: The Mexican Case, Access to Information Working Paper Series, Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Holsen, S. and M. Pasquier (2012). Insight on Oversight: The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies, *Journal of Information Policy* 2, 214-241.

Leyland, P. (2009). Freedom of information and the 2009 parliamentary expenses scandal, *Public Law,* October, p.675-681.

Powell, H., Szyndler, R., et al (2012), Strand 3 – Investigative study to inform the FOIA (2000) post-legislative review, Costing Exercise, Ministry of Justice Research Series 7/12

Raad van State (2012), Advies W04.12.0249/I.

Raad voor Openbaar Bestuur (2012). Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie, Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur.

Ramkumar, V. (2008). Our money, Our responsibility. A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures, Washington DC: International Budget Partnership.

Sivilombudsmannen (2012). Annual report 2011,
http://www.sivilombudsmannen.no/publikasjoner_2/

Research voor Beleid (2010). Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken, Projectnummer B3775, Zoetermeer: Research voor Beleid.

UCL (2011a), Town Hall Transparency? The Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Legal Government in England, UCL Department of Political Science.

UCL (2011b), FOI and Local Government: surveys by the Constitution Unit covering the six years from 2005 to 2010.

Universiteit van Tilburg (2004). Over wetten en praktische bezwaren. Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur.

Vleugels, R. (2010). Zwartboek Wob.

Bijlage A Begeleiding van het onderzoek

De begeleidingscommissie van het onderzoek heeft een groot aantal nuttige suggesties gedaan. De commissie bestond uit de volgende personen:

- Marjolijn Blom (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- Guido Enthoven (Instituut Maatschappelijke Innovatie);
- Bart de Leeuw (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Hij fungeerde voor SEO tevens als aanspreekpunt en dagelijkse begeleider;
- Roger Vleugels (zelfstandig juridisch adviseur);
- Jan Andries Wolthuis (voorzitter) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Tevens zijn nuttige suggesties gedaan door Marieke Liedorp (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Daarnaast heeft een klankbordgroep belangrijke input geleverd. De leden van de klankbordgroep waren:

- Siemen Andringa (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- Marcel de Bruijn (Ministerie van Financiën);
- Marcel Hopman (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- Annemarie van der Jagt (Servicepunt71);
- Fon Linders (Algemene Rekenkamer);
- John Olivier (gemeente Leiden);
- Erik Pothast (Ministerie van Financiën);
- Peter Stolk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- Christiaan de Vlieger (Vereniging Nederlandse Gemeenten).

Bijlage B Geïnterviewde personen

Ten behoeve van dit onderzoek heeft SEO diverse deskundigen geïnterviewd. Het ging om de volgende personen:

- Martin Berendse (Directeur Nationaal Archief; Rijksarchivaris) en Bodien Abels (Coördinator Openbaarheid bij het Nationaal Archief);
- Marieke Broodman (Wob-coordinator bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties);
- Eric Daalder (landsadvocaat);
- Bart Gossen (Wob-coordinator bij de politie) en Leo van den Berg (bedrijfsjurist en landelijk Wob-coördinator bij de politie);
- Evert Jaquet (gemeente Dordrecht);
- Roger Vleugels (ervaren juridisch adviseur van indieners van Wob-verzoeken);
- Brenno de Winter (onderzoeksjournalist).

Bij het kiezen van de te interviewen personen is rekening gehouden met de volgende criteria:

- deskundigheid en ervaring met betrekking tot de uitvoering van de Wob;
- zowel personen werkzaam bij de overheid, als personen die vaak Wob-verzoeken indienen, als personen die overheidsorganen en indieners adviseren;
- binnen de overheid spreiding over overheidslagen;
- betrokkenen bij de politie vanwege het grote aantal Wob-verzoeken dat bij de politie binnenkomt, en de bijzondere aard van veel van deze verzoeken;
- betrokkenen bij archivering van overheidsinformatie vanwege de relatie tussen archivering en het beantwoorden van Wob-verzoeken.

seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl